



UNIVERSITE DE LIMOGES

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE LIMOGES

C.R.I.D.E.A.U. / O.M.I.J.

LE CADRE JURIDIQUE DE LA PROTECTION ET DE LA GESTION DE L'EAU A LA REUNION



MEMOIRE

Préparé et soutenu par
SIMONET Ophélie

En vue de l'obtention du Master

« Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme »

Sous la direction de :
DROBENKO Bernard

Année Universitaire : 2008-2009

REMERCIEMENTS

Mes remerciements les plus sincères à toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce mémoire.

A toute l'équipe enseignante pour la richesse des enseignements et des échanges tout au long du Master.

A Bernard DROBENKO qui a accepté de diriger mes travaux, qui s'est montré disponible et m'a guidée pendant toute la période de préparation du présent travail.

A Jérôme QUESTE et William's DARE, pour leur accueil au sein du CIRAD Réunion, pour leur confiance en ma recherche et leurs contributions à l'élaboration de mon travail.

Aux organismes consultés, pour leur disponibilité, et leur contribution qui m'ont permis d'améliorer la qualité de mon mémoire.

A mes proches et amis qui m'ont toujours soutenue et encouragée au cours de la réalisation de ce travail.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

BNOI	Brigade de la Nature de l’Océan Indien
CLEO	Commission Locale de l’Eau de l’Ouest
COM	Collectivités d’Outre-mer
DCE	Directive Cadre Européenne sur l’Eau
DIACT	Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires
DOM	Département d’Outre-mer
DRAAF	Direction Régionale de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt
DRDAM	Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes
DREAL	Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement
EH	Equivalent Habitant
EMA	Eau et les Milieux Aquatiques
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
ONEMA	Office National de l’Eau et des Milieux Aquatiques
ORE	Observatoire Réunionnais de l’Eau
PAGD	Plan d’Aménagement et de Gestion Durable
POSEIDOM	Programme d’Options Spécifiques à l’Eloignement et à l’Insularité des DOM
RUP	Régions Ultra Périphériques
SAGE	Schémas de Gestion des Eaux
SAR	Schéma d’Aménagement Régional
SDAGE	Schémas Directeurs d’Aménagement et de Gestion des Eaux
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
STEP	Station d’Epuration
TAAF	Terres Australes et Antarctiques Françaises
TCO	Territoire de la Côte Ouest
UICN	Union Internationale pour la conservation de la Nature

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	1
LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
<u>PARTIE I - Le cadre d'intervention du droit de l'eau à la Réunion</u>	11
<u>CHAPITRE 1 : La prise en considération du contexte territorial</u>	12
<i>SECTION 1 - Au regard des caractéristiques de la ressource en eau</i>	13
<i>SECTION 2 - Au regard de l'état des eaux et des milieux aquatiques</i>	21
<u>CHAPITRE 2 : Un contexte juridique adapté</u>	28
<i>SECTION 1 - L'impact du droit communautaire</i>	29
<i>SECTION 2 - La portée du droit interne</i>	53
<u>PARTIE II - Les spécificités du droit de l'eau à La Réunion</u>	64
<u>CHAPITRE 1 : Au regard du cadre d'intervention</u>	65
<i>SECTION 1 - le statut juridique de l'eau</i>	66
<i>SECTION 2 - Les acteurs compétents dans le domaine de l'eau</i>	76
<u>CHAPITRE 2 : Au regard des modalités de mise en œuvre</u>	103
<i>SECTION 1 - les instruments de planification</i>	104
<i>SECTION 2 - Les mesures particulières de protection</i>	117
CONCLUSION	135
LISTE DES ANNEXES	139
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES MATIERES	153

INTRODUCTION

L'eau est présente sur terre depuis sa formation. Les eaux douces représentent 2,6% et les eaux marines 97% de l'ensemble de l'eau de la planète. Environ 97% des eaux douces est constitué par la glace des pôles. Seul 1% de l'eau douce est disponible¹.

Le cycle de l'eau est indispensable à l'apparition de la vie et à son maintien dans les écosystèmes. L'eau constitue une ressource essentielle à la survie des êtres humains. Elle est également une ressource nécessaire aux activités humaines. Mais l'eau est aussi une ressource vulnérable face aux besoins de plus en plus grands d'une population mondiale grandissante. Exploitée sans limites, cette ressource est de plus en plus polluée. La production d'eau potable est donc de plus en plus difficile et coûteuse.

« En 2000, l'Organisation Mondiale de la Santé a estimé que 1,1 milliard d'individus n'avait pas accès à l'eau potable »². Selon le PNUD en 2025, trois milliards de personnes pourraient se trouver dans une situation de stress hydraulique³. Selon le Rapport mondial des Nations Unies relatif au 5ème Forum mondial de l'eau organisé à Istanbul « *L'eau dans un monde qui change* », 5 000 enfants décèdent chaque jour de maladies liées à l'eau, soit un enfant toutes les 17 secondes⁴. La préservation de la ressource est une nécessité pour les générations présentes et futures.

Le milieu marin est également touché par diverses pollutions. La pollution des océans est principalement d'origine tellurique, et atmosphérique, à ceci s'ajoute celle provenant des transports maritimes.

Une gestion équitable et durable tant des eaux douces que des eaux côtières, constitue un déficit majeur. Le droit appréhende la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

¹ 5^{ème} Forum mondial de l'eau organisé à Istanbul, 2009.

² World Water Council, Le Droit à l'eau : <http://www.worldwatercouncil.org/>

³ Rapport mondial sur le développement humain, la crise mondiale de l'eau, 2006.

⁴ Rapport mondial des Nations Unies, 5^{ème} Forum mondial de l'eau organisé à Istanbul, « *L'eau dans un monde qui change* », 2009.

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général⁵ ».

« Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs⁶ ».

« La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général.

La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément⁷ ».

Il est nécessaire de distinguer le droit à l'eau et le droit de l'eau. Le droit à l'eau peut être défini comme le droit pour toute personne de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé. Le droit à l'eau renvoie aux droits et obligations en matière d'approvisionnement en eau et en matière d'assainissement. L'article L210-1 du Code de l'environnement donne une définition du *droit d'accéder à l'eau*, « *dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

Le droit de l'eau renvoie à l'ensemble des règles qui déterminent le régime juridique des eaux, la police et la gestion de la ressource. Il s'agit d'un instrument de protection qui trouve ses racines dans l'histoire. L'homme a toujours voulu maîtriser l'eau. L'évolution du droit de l'eau fait référence à un contrôle de plus en plus important de l'usage de la ressource. Le droit de l'eau doit appréhender les fleuves, les zones côtières et le milieu marin comme un

⁵ Article L.210-1 du Code de l'environnement

⁶ Article L110-1 du Code de l'environnement

⁷ Article L 430-1 du Code de l'environnement

ensemble unique, car ces trois milieux sont interdépendants. Les rivières se jetant dans la mer, la protection de la ressource doit s'étendre de l'amont, des bassins versants, à l'aval, au milieu marin. C'est ainsi que le droit connaît une évolution, le passage d'une approche sectorielle, à une approche globale.

Jusque dans les années 1980 le droit international de l'eau, intervenait par des mesures relatives à la navigation et à l'hydroélectricité. Puis, un grand nombre d'actes et de déclarations unilatérales vont tenter de réglementer l'utilisation de la ressource.

Les premiers pas en matière de réglementation internationale relative aux eaux douces ont été marqués par l'adoption de la Charte européenne de l'eau en 1968 par le Conseil de l'Europe. Cette charte affirme que « *l'eau n'a pas de frontières* ». Elle affirme également que « *les ressources en eau ne sont pas inépuisables* ». Puis dans les années 1990 deux textes internationaux marquent un tournant en matière de réglementation de la ressource.

En 1992, la Convention d'Helsinki relative à la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est conclue dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Au titre de cette convention, « *les parties à la convention veillent à un usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières*⁸ ». La convention met en avant une coopération entre les Etats parties.

Ensuite, la Convention de New York de 1997, relative aux utilisations des cours d'eau à des fins autre que la navigation, affirme que les Etats de cours d'eau internationaux peuvent conclurent des accords de cours d'eau, fondés sur l'utilisation et la participation équitable et raisonnable.

S'agissant du milieu marin, certaines conventions sont relatives aux pollutions d'origines telluriques. Le droit de la mer est fondé sur la Convention de Montego Bay de 1982, entrée en vigueur en 1984. Elle comprend, plus de trois cent articles, dont une cinquantaine est consacrée à la protection du milieu marin. Cette convention fait référence aux pollutions par les navires, aux pollutions par immersion de déchets, ainsi qu'aux pollutions telluriques. Les Etats doivent prendre les mesures nécessaires tendant à limiter les substances toxiques provenant de sources telluriques. Par ailleurs, la Convention de Paris de

⁸Article 2 c), Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Helsinki, 17 mars 1992.

1974 relative aux pollutions provenant des côtes, des cours d'eau et des canalisations sous juridiction des Etats parties, prévoit d'éliminer à la source les pollutions telluriques.

D'autre part, au niveau régional, le Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer méditerranée contre la pollution d'origine tellurique⁹ prévoit que les parties contractantes au protocole, « *prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution de la zone de la mer méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source terrestre*¹⁰ ». En outre, la Convention de Barcelone relative à la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée de 1995 affirme que les Etats signataires « *s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (article 4§3-e)* ».

La politique communautaire connaît également une évolution dans le domaine de la protection de l'environnement. Notamment avec le passage d'une approche sectorielle à une approche globale.

Jusqu'en 2000, la protection de l'eau au niveau communautaire est réalisée de manière sectorielle. Les directives fixent des limites de pollution, des objectifs de qualités des eaux, sans établir de gestion globale de la ressource. La Directive de 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau va harmoniser le système juridique. Elle a pour objet « *d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surfaces, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines (article premier)* ».

Il est nécessaire de procéder à une délimitation précise de notre cadre d'analyse. Le présent travail constitue une approche générale relative à la gestion et à la protection de la ressource en eau sur l'île de la Réunion. Il s'agit d'étudier l'application du droit communautaire et du droit interne dans la région. L'île de la Réunion fait l'objet de cette analyse pour plusieurs raisons.

⁹ CJCE, 7 oct. 2004, aff. C-239/03, Commission des communautés européennes c/ République française, Etang de Berre.

¹⁰ Article Premier du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer méditerranée contre la pollution d'origine tellurique.

Tout d'abord, l'Outre-mer européen, composé de sept régions ultrapériphériques¹¹ (dont quatre départements d'outre-mer français) et de vingt et un pays et territoires d'outre-mer¹², possède une richesse écologique d'une grande importance.

Grâce à l'outre-mer, la France, est l'un des pays les plus riches en matière de biodiversité terrestre et marine¹³. Les collectivités d'outre-mer possèdent une richesse naturelle exceptionnelle en raison de leur répartition géographique dans le monde. Elles sont situées dans les trois océans Atlantique, Pacifique, et Indien. Elles abritent une grande biodiversité et de nombreuses espèces endémiques. Le milieu marin recèle lui aussi des richesses naturelles uniques. La France possède le deuxième domaine maritime mondial, 10% des récifs coralliens de la planète.

L'île de la Réunion, Département d'Outre-mer français, est située dans l'hémisphère Sud, entre l'Equateur et le tropique du Capricorne, dans le Sud-ouest de l'Océan Indien. Elle fait partie, avec les îles Maurice et Rodrigues, de l'archipel des Mascareignes. Emergée de la mer il y a trois millions d'années, elle est formée de deux massifs volcaniques, à l'Ouest le piton des Neiges (environ 3000 mètres), à l'Est, le piton de la Fournaise (environ 2600 mètres). La biodiversité exceptionnelle de la Réunion résulte de la géographie et du climat tropical.

La zone économique exclusive de l'île s'étend sur environ 318300 km². Le récif corallien réunionnais présente une grande biodiversité. Il se situe à l'Ouest de l'île, composé de récifs frangeants, de plate-forme récifale, et de récifs embryonnaires. Il recèle 167 espèces de coraux durs, 650 espèces de poissons coralliens, 1305 espèces de mollusques¹⁴... Le récif corallien de la Réunion est un récif jeune, et d'une grande vulnérabilité.

L'eau est une ressource abondante sur l'île, cependant elle est inégalement répartie. Par ailleurs, l'eau est soumise à des pollutions diffuses et/ou accidentelles, de même que le littoral Réunionnais subit de fortes pressions anthropiques. Le développement de

¹¹ Açores, Canaries, Guadeloupe, Guyane française, Madère, Martinique, La Réunion.

¹² Anguilla, Antilles Néerlandaises, Aruba, les Bermudes, Géorgie du Sud et Îles Sandwich du Sud, Groenland, Îles Cayman, les Malouines, Îles Vierges Britanniques, Mayotte, Montserrat, Nouvelle-Calédonie, Pitcairn, Polynésie française, Sainte-Hélène, Tristan da Cunha, Ascension, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), Territoire Britannique de l'Antarctique (BAT), Territoire Britannique de l'Océan Indien (BIOT), Îles Turks et Caïcos, Wallis-et-Futuna.

¹³ UICN, France d'outre-mer des richesses naturelles d'exception, les cahiers nature, Terre sauvage, Hors série n°712, 2007.

¹⁴ DIREN, Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion, 2005

l'urbanisation, des activités humaines, les pollutions relatives aux exploitations agricoles intensives ont entraîné et continuent d'engendrer des modifications majeures en matière de biodiversité.

L'évolution de la qualité des eaux réunionnaises révèle une certaine dégradation. Depuis une dizaine d'années, les pollutions bactériennes et les concentrations en phosphore augmentent dans les eaux superficielles et les concentrations en nitrates, chlorures et pesticides augmentent dans les eaux souterraines.

L'Etat des lieux du district de la Réunion de 2005 révèle des pollutions sur le littoral et les bassins versant en raison du développement de l'agriculture, des faibles équipements d'assainissement, ou encore, des rejets industriels. Actuellement, les côtes nord et ouest sont soumises à de fortes pressions anthropiques. Les écosystèmes coralliens (8000 ans) sont particulièrement dégradés.

Dans ce contexte de dégradation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, une bonne gouvernance est essentielle à la gestion de l'eau. Il s'agit de s'interroger sur les modalités de protection de l'eau.

Afin de permettre une meilleure préservation de la ressource, il est nécessaire, tout d'abord de s'interroger sur l'appropriation de l'eau. A qui appartient l'eau? Quelles sont les personnes responsables de la protection de la ressource? Ces interrogations nous renvoient aux modalités de partage, d'usage, et de gestion. Deux théories s'opposent, l'eau peut être considérée comme une chose commune (res communis), un patrimoine commun de l'humanité, légué aux générations futures, qu'il faut ainsi protéger dans le cadre d'une logique de développement durable. Ou bien, a contrario, l'eau doit être appropriée afin d'être préservée.

Il s'agit d'octroyer au droit de l'eau les instruments nécessaires à un droit à l'eau de bonne qualité. Il faut s'interroger sur la pertinence de la protection et de la gestion de la ressource en eau. Dans un objectif de protection de l'environnement, comment le droit saisit-il l'insularité? Quelle est la portée juridique des règles et instruments de protection mise en œuvre dans les DOM ?

Dans un premier temps, le présent travail consiste en l'analyse du cadre d'intervention du droit de l'eau à la Réunion (Partie I).

En second lieu, il s'agira d'étudier les spécificités du droit de l'eau à la Réunion (Partie II).

PARTIE I - Le cadre d'intervention du droit de l'eau à la Réunion

En milieu insulaire, les eaux ont été protégées dès le XVII^{ème} siècle. Sur une île tropicale, l'eau douce est en effet une ressource vitale pour la population et constitue un enjeu économique majeur.

La Réunion, milieu insulaire, située dans l'océan Indien, possède une richesse écologique exceptionnelle qu'il est nécessaire de protéger. Soumise à un climat tropical, l'île bénéficie de ressources abondantes en eau, mais inégalement réparties sur le territoire. L'eau à la Réunion, fait donc l'objet de nombreuses convoitises. En outre, la qualité des eaux, souterraines, de surfaces ou bien côtières, révèle une certaine dégradation. Sur un territoire insulaire limité, l'eau est plus soumise à de nombreuses pressions humaines (industrielles, agricoles, touristiques, urbaines) et est ainsi plus vulnérable.

Dans ce contexte, le droit a un rôle à jouer en matière de protection de la ressource. Il faut alors étudier sur le droit applicable à la Réunion, tant au niveau du droit communautaire, que du droit interne. Pour cela il est nécessaire de connaître tout d'abord le statut des Départements d'Outre-mer au sein de l'Union Européenne.

En matière de protection de l'eau, le droit communautaire a connu une évolution, en passant d'une approche sectorielle à une approche globale, notamment avec l'adoption de la Directive Cadre Européenne sur l'eau (DCE).

Nous étudierons tout d'abord, le contexte territorial de l'île au regard des caractéristiques de la ressource en eau, puis au regard de l'état des eaux et des milieux aquatiques. Nous analyserons ensuite, l'impact du droit communautaire au titre des directives communautaires applicables à la Réunion, et enfin, la portée du droit interne applicable dans les DOM.

CHAPITRE 1 : La prise en considération du contexte territorial

L’Outre-mer permet à la France de posséder plus d’espèces endémiques que toute l’Europe continentale. Cependant, la protection de ce patrimoine exceptionnel est souvent perçue comme une entrave au développement économique. Pour être efficace, le droit doit prendre en considération le contexte territorial des espaces insulaires faisant l’objet de nombreuses caractéristiques (climatique, géographique...), mais aussi de nombreuses pressions liées à un espace limité et attractif.

L’île de la Réunion abrite une importante biodiversité. La ressource en eau dans la région est abondante, mais inégalement répartie sur le territoire. L’Ouest de l’île est soumis à de fortes précipitations, et l’Est à une forte sécheresse. Des projets voient alors le jour, afin de résoudre cette inégale répartition de la ressource. Il est nécessaire de s’interroger sur l’impact de ces projets de transferts des eaux à court et long terme.

Sur l’île, la population a triplé ces cinquante dernières années. Elle est aujourd’hui de 800 000 habitants et devrait atteindre un million d’ici 2030. Les pressions sur les milieux suivent la même évolution, et ont de nombreuses conséquences sur la qualité des eaux, ce qui constitue des enjeux écologiques et socioéconomiques majeurs que le droit doit appréhender pour protéger.

SECTION 1 - Au regard des caractéristiques de la ressource en eau

La Réunion¹⁵ est une île émergée d'un stratovolcan situé dans l'océan indien. Elle est formée de deux volcans basaltiques, Le Piton des Neiges (le plus ancien) et le Piton de la Fournaise (encore actif). Environ 70% du territoire de la Réunion se trouve à une altitude supérieure à 800 mètres¹⁶. L'érosion du Piton des Neiges a formé trois cirques : Salazie, Mafate, et Cilaos.

Le réseau hydrographique de la Réunion est composé de nombreuses ravines sèches hors période de pluies, de treize rivières pérennes, ainsi que de trois étangs littoraux et de plusieurs plans d'eau intérieurs. S'agissant des zones humides, 27 zones ont été identifiées par la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) Réunion en 2003, au titre de la typologie nationale adaptée aux particularités de l'île. Ces zones humides bénéficient d'un intérêt patrimonial fort, lié à la présence d'espèces et de plantes endémiques.

L'île de la Réunion fait l'objet d'originalités climatiques, et territoriales en matière d'occupation du sol. L'eau douce y est abondante mais inégalement répartie sur le territoire. Face à cette inégalité, des projets de basculement des eaux d'est en ouest ont été élaborés. Le plus important est le projet d'irrigation du littoral Ouest (ILO). La côte est de l'île étant soumise à de fortes précipitations, l'eau est transférée vers la côte ouest aride. Nous nous interrogerons sur les impacts du transfert des eaux tant au niveau environnemental, que sur les conflits d'usages.

¹⁵ ANNEXE 1 : Carte de l'île de La Réunion

¹⁶ DIREN, Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion, février 2005.

I - La Réunion : une île de contrastes

L'île possède une côte est pluvieuse et une côte ouest sèche et surpeuplée. Face à cette disparité spatiale des précipitations, le projet ILO est mis en place. Il s'agit d'étudier son impact sur l'environnement.

A - L'inégale répartition de la ressource en eau à la Réunion

Située dans une zone intertropicale humide, la Réunion bénéficie d'abondantes ressources en eau. Cependant, elle est soumise à une inégale répartition temporelle et spatiale de cette dernière.

En effet, les précipitations à la Réunion sont considérables. La Région possède les records mondiaux de précipitations entre 12 heures et 15 jours. L'île est soumise à de fortes pluies de novembre à avril et à de faibles précipitations de mai à août. Selon l'Office de l'eau de la Réunion, « les précipitations annuelles représentent environ 9 milliards de mètres cubes¹⁷ ». « Le volume d'eau de ruissellement et d'infiltration est estimé à environ 6 milliards de mètres cubes¹⁸ ». Le territoire de l'île est accidenté et perméable, permettant aux eaux de ruissellement de s'infiltrer en profondeur dans le sol. L'eau des rivières est envoyée du fait des fortes pentes vers l'océan.

L'île possède notamment une originalité climatique puisque l'est est soumis à de fortes précipitations et l'ouest à de faibles pluies. Les alizés sont responsables de ces précipitations. Les masses d'air de l'océan indien contenant la vapeur d'eau rencontrent les massifs montagneux de l'île dont les températures sont plus froides. Ils forment alors des précipitations. Ces masses d'air se déplaçant d'est en ouest, les précipitations sont fortes dans l'est et très faibles dans l'ouest de l'île. La Réunion est donc formée de deux côtes, nommées « la côte au vent » qui possède une pluviométrie importante et « la côte sous le vent » dépourvue de précipitations. Pour l'année 2008, l'Office de l'eau a mesuré des précipitations

¹⁷ Office de l'eau Réunion, *L'adéquation de la ressource et des usages de l'eau à la Réunion*, 2007.

¹⁸ Idem.

pour le sud d'environ 500 mm et d'environ 8750 mm à l'est de l'île¹⁹. Il pleut environ cinq fois plus dans l'est que dans l'ouest de la Réunion.

Autre contraste du territoire, celui de l'occupation des sols. L'ouest de l'île, fortement ensoleillé et sec est impropre à la culture. Le littoral ouest est ainsi soumis à une forte densité de population, ainsi qu'une forte urbanisation. Les surfaces cultivées diminuent au profit de l'urbanisation. La micro-région ouest regroupe une importante zone d'activité économique (tourisme, industrie, agriculture). Ainsi, à cette inégale répartition de la ressource en eaux naturelles sur le littoral ouest, s'ajoute des besoins en eau de la population de plus en plus forts et des besoins pour l'industrie et l'agriculture.

Cette inégale répartition de la ressource en eau pose problème à la Réunion, aussi bien pour des besoins en eau potable, que pour l'agriculture. Le relief de l'île ne permet pas le stockage de volumes d'eau par retenues. L'irrigation dans l'ouest n'est pas un phénomène nouveau à la Réunion. Auparavant l'eau d'irrigation était puisée dans les nappes phréatiques littorales d'eau douce au détriment des usages domestiques. L'exploitation de cette ressource était alors optimale. Mais la réserve d'aquifère ne suffit plus à approvisionner la population locale. Face aux besoins croissant de la côte ouest, une autre solution devait intervenir. En effet, si les communes de l'ouest poursuivent leur alimentation en eau par forage sur les nappes littorales, elles risquent de contaminer cette ressource par la remontée des eaux salées, puisqu'un pompage excessif contribue à mettre en communication les eaux douce et salée. Il a alors été retenu le projet de transfert des eaux d'est à l'ouest. Au cours des années 1960, un aménagement a été mis en place pour permettre l'irrigation de certaines terres de l'ouest de l'île, grâce à un système de canalisation d'est en ouest, entretenu par les propriétaires des terres. Puis en 1983, il a été mis en œuvre un projet de basculement des eaux d'est en ouest.

¹⁹ Synthèse 2008, Office de l'eau Réunion.

B - Le projet de basculement des eaux d'Est en Ouest

Le projet de basculement des eaux d'Est en Ouest (ou Projet d'Irrigation du Littoral Ouest) a débuté en 1983 et devrait se terminer probablement en 2010. Il doit permettre de remédier à l'inégale répartition de la ressource en eau entre l'est et l'ouest, en transférant l'eau disponible de la côte est vers la côte ouest.

L'objectif principal de ce projet réside dans le développement de l'agriculture, notamment cannière grâce à la mise en culture de nouvelles terres en friches et par l'augmentation des rendements. En principe, 80% des prélèvements sont destinés à l'irrigation des terres agricoles, et 20% à l'Alimentation en Eau Potable (AEP). Ce projet qui s'élève à près d'un milliard d'euros, est financé en grande partie par l'Union Européenne, par le département et par l'Etat. Il doit permettre d'irriguer un périmètre d'environ 7150 hectares, divisé en neuf périmètres²⁰, c'est-à-dire neuf antennes d'irrigation, qui sont progressivement mis en service. Ce projet alimentera en renfort cinq communes de l'ouest, pour satisfaire des besoins domestiques, industriels, ainsi que la réalimentation de la nappe phréatique de la rivière des galets du Nord-ouest de l'île. Il consiste en trois étapes, le captage de l'eau dans l'est, le transfert vers l'ouest et enfin, la distribution. Il s'agit de prélever une partie des eaux de quatre rivières des cirques de Mafate (rivière des Galets et rivière Bras de Sainte-Suzanne) et de Salazie (rivière des Fleurs Jaunes et rivière du Mât) et de la transférer par 30 kilomètres de galeries souterraines sous les montagnes, vers un réservoir de tête de 50 000 m³ situé sur le littoral ouest. L'eau prélevée dans l'est de l'île s'écoule par les galeries vers l'ouest sous l'effet de la gravité.

Les débits de prélèvement d'eau au niveau des rivières et les débits réservés sont fixés par décret ministériel du 8 février 2002. Le débit transférable est fixé par décret ministériel à 6,35m³/s. L'arrêté préfectoral du 13 juillet 1999²¹ portant autorisation du projet au titre de la loi sur l'eau, fixe les volumes annuels affectés aux différents usages de la ressource.

²⁰ ANNEXE 2 : Projet d'Irrigation du Littoral Ouest

²¹ Arrêté préfectoral n°1717, du 13 juillet 1999 portant sur l'autorisation des ouvrages et travaux du transfert des eaux d'Est en Ouest et Irrigation du Littoral Ouest et occupation du Domaine Public Fluvial, en application de l'Article 10 de la Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, complété par l'arrêté préfectoral n° 01-0791 du 10 avril 2001.

II - Les impacts du projet d'Irrigation du Littoral Ouest

Les transferts massifs d'eau nous amènent à nous questionner sur les impacts environnementaux du projet. Des projets de si grande ampleur ne sont pas sans conséquences sur l'environnement et engendrent notamment de nombreux conflits d'usage.

A - Les impacts environnementaux du projet

Ce projet de basculement des eaux fonctionne actuellement depuis plus de dix ans. Une partie de l'eau est captée par la galerie souterraine et une partie est rejetée dans la rivière mais ceci sous contrôle. La contrainte environnementale est importante sur ce projet. Ces transferts peuvent introduire de nouvelles espèces animales ou végétales nuisibles pour l'écosystème récepteur. Si les débits prélevés sont trop importants, la rivière risque de ne pas atteindre l'océan, et ceci entraînera une perte de vie. Le prélèvement de grand volume d'eau sur les cours d'eau peut entraîner un déséquilibre des écosystèmes qui étaient dépendants de ceux-ci. Le drainage modifie le sens de circulation de la ressource, modifiant à son tour les hydrosystèmes associés. Selon l'Office de l'eau de la Réunion, ce projet de basculement des eaux modifie considérablement les conditions de circulations. Ce phénomène engendre une modification des hydrosystèmes des nappes du littoral ouest de l'île.

C'est pourquoi, il est nécessaire de respecter en saison sèche le débit biologique minimal qui est le débit minimal garantissant la vie, la circulation, et la reproduction des espèces qui vivent dans les eaux soumises aux prélèvements. Le département et l'Office de l'eau de la Réunion ont mis en place un programme d'études afin d'assurer le suivi de l'état des masses d'eau soumises au projet. Ce programme mené par l'Office de l'eau, consiste à suivre l'évolution des débits, de la conductivité et de la physico-chimie des nappes souterraines concernées par le projet. Ce suivi doit permettre d'analyser l'impact du projet de basculement sur les hydrosystèmes, de mesurer les éventuels dérèglements, et particulièrement d'assurer une surveillance des débits d'eau captés par le projet. S'ajoutent à ces impacts environnementaux, la création de barrage ou de réservoirs de captages de ces eaux.

Actuellement, le fonctionnement des hydrosystèmes des hauts de la Réunion n'est pas connu. Nous ne connaissons pas la relation entre les systèmes d'altitude et les systèmes littoraux. Il existe seulement des études d'évaluation numérique sur cette relation. Un bassin versant expérimental, permettra à l'Office de l'eau de connaître les flux qui vont s'infiltrer vers les systèmes profonds.

Lors de la réalisation de ce projet, plusieurs problèmes ont été rencontrés, notamment le percement par le tunnelier d'une nappe aquifère. Les travaux ont été interrompus durant trois ans. En effet, en zone volcanique, l'eau est retenue verticalement par les dykes (filons de lave qui sont des roches dures alternées avec des roches poreuses pleines d'eau sous pression). Actuellement, nous ne connaissons pas le rôle de cette eau dans le système d'alimentation des nappes littorales où la population puise son eau potable. Aujourd'hui cette eau s'écoule pour une partie dans « la rivière des pluies ». Une autre partie de cette ressource est utilisée pour l'exploitation du projet, pour l'irrigation, ainsi que pour l'alimentation en eau potable de la population de la microrégion de l'ouest.

Dans un rapport relatif aux financements publics et à la biodiversité en Outre-mer²², l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) condamne « *la priorité donnée au développement économique et aux grands projets d'infrastructures par l'Etat français en outre mer, au mépris de la préservation d'un capital écologique exceptionnel* ». L'UICN déplore le basculement des eaux d'est en ouest à la Réunion. Pour la réalisation des travaux, une piste a été ouverte sur le site de la « Rivière de pluies », site classé en Zone Nationale d'Intérêt Floristique et Faunistique (ZNIEFF). Ce site devait être remis en l'état initial au terme des travaux. Cependant, après avoir rencontré de l'eau par le percement d'une nappe aquifère de la galerie de Salazie, un arrêté du 8 décembre 2004²³ accorde au Département de la Réunion le prolongement de l'autorisation d'occuper temporairement une partie du Domaine Public Fluvial de la Rivière des pluies (classée en ZNIEFF) en vue de la création d'une piste d'accès aux chantiers de la galerie de Salazie jusqu'au 31 décembre 2012.

²² Rapport de l'UICN, Financement publics et biodiversité en outre mer : quelle ambition pour le développement durable, janvier 2007. Communiqué de presse du 11 janvier 2007, les financements publics outre mer ignorent largement les enjeux écologiques.

²³ Arrêté n°04 – 4116/SG/DRCTCV, enregistré le 8 décembre 2004 portant modification de l'autorisation accordée au Département de la Réunion pour occuper temporairement une partie du Domaine Public Fluvial de la Rivière des Pluies en vue de la création d'une piste d'accès provisoire aux chantiers de la galerie de « Salazie amont ».

L'UICN exprime notamment ses craintes relatives à la fragilisation du récif corallien de la côte ouest de l'île de la Réunion par l'augmentation de la sédimentation et des apports d'eau douce que peut engendrer ce projet.

Un projet de cette ampleur entraîne inévitablement des modifications irréversibles du patrimoine naturel. Mais l'arrivée de cette nouvelle ressource en eau dans l'ouest engendre notamment de nombreux conflits d'usages.

B - Les convoitises de l'or bleu

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) et de la sauvegarde de la filière cannière. L'objectif premier de cet apport d'eau dans la région Ouest, est l'irrigation des cultures de cannes à sucre. Certains s'interrogent sur le rôle du lobby agricole dans l'adoption par le département du projet de basculement des eaux. Le projet ILO n'a-t-il pas été adopté pour permettre l'augmentation de la production sucrière de 300 000 tonnes par an, soit 50 000 tonnes de sucre, fixée par l'Union Européenne? La production actuelle de sucre étant de 200 000 tonnes par an.

Mais l'arrivée de l'eau dans l'Ouest, fait l'objet de nombreuses convoitises. L'eau amenée de l'Est s'est changée en or. Les espaces réservés à l'agriculture attirent désormais les promoteurs immobiliers. Les élus locaux de la microrégion ouest souhaitent ouvrir des terrains agricoles à l'urbanisation pour répondre à la croissance démographique. Le prix des biens fonciers étant élevés, ce projet d'irrigation risque d'augmenter le prix et de rendre de plus en plus rare l'usage agricole. Malgré des mesures prises afin de limiter l'urbanisation dans cette région notamment l'adoption par le département d'un Schéma Directeur d'Aménagement (SAR) et d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour chaque commune, il semble y avoir un réel manque de prise de conscience des décideurs. La maîtrise du patrimoine foncier à la Réunion est un sujet sensible. Mais les convoitises de l'eau risquent d'entraîner le déclassement de terrains à usage agricole en zone à urbaniser.

Le basculement des eaux d'est en ouest, entraînera l'augmentation de la densité urbaine par l'arrivée massive d'individus dans cette microrégion ouest de l'île. L'augmentation de l'urbanisation entraînera l'augmentation des besoins en eau par la population dans la microrégion ouest de plus en plus nombreuse.

Les transferts d'eau sont souvent de fausses solutions qui permettent de perpétuer les usages qui sont la cause même de la rareté de la ressource²⁴. Le transfert de l'eau ne garantit pas la préservation de la ressource pour les générations futures.

Le droit a un rôle important dans la protection de l'eau. Dans le cadre de ce contexte territorial, il est nécessaire de s'interroger sur le droit applicable en Outre-mer, et particulièrement à la Réunion. Le droit appréhende-t-il les particularités de ces espaces insulaires ?

²⁴ LASSERE F., *Transfert massif d'eau*, Presses université du Québec, 2005, 610p.

SECTION 2 - Au regard de l'état des eaux et des milieux aquatiques

Trente cinq stations constituent le réseau de suivi de la qualité des eaux des rivières réunionnaises. Ce réseau couvre 13 rivières pérennes, et leurs principaux affluents. Sur l'île, l'Office de l'eau utilise différents indicateurs de pollutions pertinents : les micro-organismes, les particules en suspensions, les matières organiques et oxydables, les matières azotées, les matières phosphorées, ainsi que les nitrates.

En 2008, le réseau de suivi de la qualité des eaux réunionnaises révèle une dégradation par les micro-organismes, notamment pendant la saison des pluies. Ces pollutions bactériologiques résultent principalement des systèmes d'assainissement défectueux, du ruissellement des eaux ou encore des effluents d'élevages. Nous constatons également, une constante évolution de la pollution de l'eau par les pesticides ces dix dernières années. L'analyse des sols et des sous sols révèle la présence d'atrazine déséthyl (herbicide). Cette substance à usage non autorisé depuis plusieurs années est encore présente dans les sols.

L'Office de l'eau relève en 2008 une augmentation de la pollution des cours d'eau en azote, qui provient essentiellement des rejets urbains domestiques, des rejets industriels, et des effluents d'élevage ; et en phosphore issu des rejets urbains principalement des lessives, mais aussi des rejets industriels ou agricoles (engrais, élevage).

Les eaux souterraines, comme pour les rivières, l'atrazine déséthyl est la substance principalement relevée. En matière de pesticides et de nitrates, les eaux souterraines sont soumises à une évolution de la pollution par ces substances.

Concernant le milieu marin, le récif corallien de l'île, situé sur la côte ouest, est un récif jeune et vulnérable aux menaces naturelles et anthropiques. La mortalité des coraux sur l'île est importante et la biodiversité diminue de manière inquiétante. « Au moins 50% des platiers récifaux sont perturbés, dont 28% très dégradés²⁵ ».

Les facteurs de ces dégradations de l'eau et des milieux aquatiques sont nombreux, d'origine naturelle, mais principalement d'origine anthropique. En outre, la protection de l'eau et des milieux constitue des enjeux écologiques et socio-économiques.

²⁵ IFRECOR, *Les récifs coralliens d'Outre-mer, La Réunion* : <http://www.ifrecor.org/rcreunion.php>

I - Dégradations de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques

La ressource en eau sur l'île de la Réunion est soumise à de nombreuses pressions (cf.schéma)²⁶, domestiques, agricoles, industrielles, mais aussi à des dégradations naturelles. Ces pressions s'exercent tant sur les eaux côtières, que sur les eaux intérieures (souterraines et de surfaces).

A - Dégradations d'origine naturelle

Située dans une zone intertropicale humide, la Réunion est soumise à des cyclones et des pluies torrentielles. Ces phénomènes climatiques ont de nombreuses conséquences sur l'eau potable et sur le récif corallien.

S'agissant de l'eau potable, ces phénomènes engendrent une forte turbidité des eaux, due à la présence de matières en suspension qui donnent un aspect trouble à l'eau. Lors des fortes pluies, les captages d'eau superficiels reçoivent des apports de terre par le lessivage des sols qui dégradent la qualité de l'eau.

Les récifs coralliens sont eux aussi, victimes de ces phénomènes. Les pluies torrentielles et les marées de vives-eaux dégradent les coraux. Les cyclones détruisent les récifs coralliens par les fortes houles induites par le phénomène. Les précipitations abondantes associées aux cyclones, entraînent une importante dessalure et sédimentation, nuisibles pour les coraux. En effet, lors des cyclones, les fortes pluies augmentent le lit des rivières qui se jettent dans l'océan. Les récifs coralliens sont alors immergés dans des eaux troubles. Les sédiments terrigènes étouffent les coraux, qui par manque d'oxygène meurent et se fossilisent.

Autres phénomènes naturels, les marées de vives-eaux engendrent des exondations, nuisibles pour les récifs coralliens. Les alternances de haute et basse mer entraînent une augmentation de la température et une diminution de l'oxygène, qui souvent conduisent à la fossilisation des coraux.

²⁶ Annexe 3 : Schéma représentatif de l'occupation des sols sur l'ouest de l'île de la Réunion.

Les changements climatiques ont eux aussi, une influence sur la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Les études menées par le Comité Scientifique de Recherche Océanographique (SCOR : Scientific Committee on Oceanic Research)²⁷, révèlent les conséquences de l'augmentation du taux de CO₂ dans l'atmosphère. Ce phénomène engendrera une élévation de la température des eaux océaniques et une augmentation de la mortalité des coraux qui ne peuvent pas se développer dans des eaux trop chaudes ; ainsi qu'une augmentation des cyclones.

A ces dégradations d'origine naturelles s'ajoutent les dégradations d'origines anthropiques, beaucoup plus importantes. Environ 80% des pollutions des eaux sont d'origine tellurique.

B - Dégradations d'origine anthropique

La population réunionnaise connaît une croissance démographique rapide. Selon l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), en 1999 l'île de la Réunion comptait 706 300 habitants. Aujourd'hui, elle en compte 802 000. L'INSEE prévoit la poursuite de cette croissance démographique, et estime la population réunionnaise en 2030 à un million d'habitants.

La population est concentrée pour une large part sur le littoral. Cette pression foncière est forte, et l'urbanisation des zones côtières entraîne l'imperméabilisation des sols. Ce phénomène, ajouté aux fortes pentes de la région, engendre une augmentation des volumes d'eaux pluviales qui s'écoulent vers l'océan par ruissellement. Par ailleurs, l'augmentation de la démographie de la population réunionnaise entraîne des besoins en eau en constante évolution. « *La consommation moyenne domestique d'eau potable des réunionnais est estimée à 267 m³ par abonnés par an, c'est-à-dire 270 litres par personne et par jour*²⁸ ». Les réunionnais consomment environ trois fois plus d'eau, que les métropolitains. Les prélèvements en eau potable engendrent des pressions de plus en plus fortes sur les ressources. Les nappes littorales sont exploitées au maximum, et risquent une intrusion d'eau salée.

²⁷ SCOR/IOC symposium planning committee, *The Ocean in a High-CO₂ World*, Oceanography, Vol.17, N°3, sept 2004.

²⁸ DIREN, Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion, février 2005, p43.

L'accroissement de la population n'engendre pas seulement l'augmentation de la consommation en eau, mais également, les rejets d'eaux usées. Selon l'Office de l'eau, la Réunion possède 16 stations d'épuration de capacité de traitement supérieur à 2.000 Equivalent Habitant²⁹. « *Sur l'île, 36% des habitations sont raccordées aux réseaux publics d'assainissement, et 58% des habitations sont équipées d'une installation d'assainissement autonome. Sur les 24 communes de l'île, 7 n'ont aucune installation de traitement collectif des eaux usées. Sur les 2/3 de la population qui dispose d'un système d'assainissement autonome, seulement 25% sont conformes à la réglementation*³⁰ ». Les installations d'assainissement autonomes sont pour la plupart de simples fosses septiques non conformes à la réglementation en vigueur.

S'agissant des réseaux collectifs, la majorité n'aboutit pas à une station d'épuration. Les eaux usées aboutissant ou non à une station d'épuration, sont le plus souvent rejetées dans l'océan sans traitement préalable. D'autres stations rejettent leurs effluents dans le sous-sol. Environ 90% des stations d'épuration sont saturées ou sont soumises à un dysfonctionnement.

Autres pressions sur la ressource en eau : l'agriculture et l'élevage. La canne à sucre représente une grande part de l'agriculture. Près de deux millions de tonnes sont traitées annuellement, par les deux usines de sucrerie de la Réunion qui produisent environ 200 000 tonnes de sucre par an. Après traitement de la canne, la bagasse³¹ sert à alimenter les usines thermiques afin de produire de l'énergie électrique. Les matières, ou les substances, produites ou utilisées par l'agriculture et l'élevage sont sources de pollution des eaux superficielles, souterraines, et côtières.

L'élevage peut être source d'émissions ponctuelles de pollution en matières organiques, en azote ou encore en phosphore. Ce phénomène se produit par ruissellement.

L'agriculture est aussi source de pollutions ponctuelles et diffuses par infiltrations notamment en produits phytosanitaires.

Les industries ont elles aussi, un impact sur la qualité des eaux. Elles sont source de pollution de l'eau, par leurs importants prélèvements en eau et par leurs rejets industriels. Les distilleries rejettent directement leurs effluents dans l'océan. Certaines distilleries effectuent leurs rejets dans l'océan à 80 mètres de profondeur, d'autres effectuent leurs rejets par puits

²⁹ Equivalent Habitant (EH) : quantité de matière polluante produite par jour et par personne.

³⁰ DIREN, Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion, février 2005, p46.

³¹ Bagasse : fibres de la canne après extraction du sucre.

d'injection en bordure littorale. Ce système contamine la nappe phréatique ainsi que le milieu marin.

Le tourisme est un autre facteur de la dégradation de la qualité de l'eau. Les touristes se concentrent sur le littoral ouest de l'île. En effet, la frange côtière de l'île, constituée de platines coralliennes et de plages de sable blanc, est particulièrement attractive. Mais la surfréquentation de cet espace se traduit par d'importantes dégradations de la qualité des eaux et du milieu marin. L'arrivée de touristes de plus en plus nombreux entraîne une augmentation de la demande en eau, une augmentation des eaux usées, ainsi que de nombreuses conséquences dues aux activités de loisir sur le milieu marin.

Enfin, la surexploitation de la ressource halieutique est une autre menace sur les milieux aquatiques. Elle entraîne la raréfaction de certaines espèces.

Face à ces pollutions de toutes natures, la protection des eaux fait l'objet de nombreux enjeux écologiques mais aussi, socio-économiques.

II - Les enjeux majeurs

En effet, l'eau fait l'objet d'enjeux écologiques, au regard de l'importante biodiversité de la Région et au rôle que joue la nature, mais aussi d'enjeux socio-économiques.

A - Enjeux écologiques

Il existe de forts enjeux écologiques. Tout d'abord, la pression des prélèvements sur la ressource en eau, notamment sur les nappes littorales, peuvent entraîner l'intrusion d'eau salée, et engendrer la pollution irréversible d'une ressource vitale pour la population.

Par ailleurs, l'hydroélectricité, les barrages hydroélectriques, exercent une menace sur l'hydromorphologie et l'écologie des cours d'eau. Il est nécessaire de garantir les débits réservés des cours d'eau pour maintenir un équilibre des milieux aquatiques.

Les pollutions de toute nature, agricoles, domestiques, et industrielles, sont des menaces sur la ressource en eau. Elles entraînent des déséquilibres des écosystèmes, une perte de biodiversité, qui constituent des enjeux écologiques majeurs.

En outre, il est nécessaire de contrôler l'exploitation des ressources halieutique qui constituent un fort enjeu écologique. Il s'agit de garantir la reproduction des ressources.

Enfin, le récif corallien réunionnais se situe à l'ouest de l'île. Il est jeune, ce qui le rend vulnérable aux agressions naturelles et humaines. Il est donc important de le préserver. Les coraux jouent un rôle important dans la formation des récifs. De nombreuses espèces végétales et animales s'abritent dans le récif corallien, et trouvent dans son environnement de la nourriture. Les poissons juvéniles y trouvent notamment un refuge. Les récifs coralliens représentent une source de sédiments sableux pour les plages de sable biodétritique³².

³² Sable biodétritique : sable provenant de la destruction d'organismes vivants (coraux, crustacés...).

B - Enjeux socio-économiques

Tout d'abord, il est indispensable de garantir une eau potable à la population réunionnaise. Des solutions sur le long terme doivent être mises en place. En 2002, 21,5% des usagers ont reçu une eau contaminée par des bactéries³³.

Les récifs coralliens constituent une protection naturelle des franges littorales, lors des fortes houles australes ou cycloniques. La barrière corallienne forme un rempart permettant d'atténuer l'énergie des houles qui frappent les côtes. Elle permet de protéger la côte ouest porteuse d'enjeux économiques. En effet, sur cette côte, la densité de population est de plus en plus importante et les enjeux économiques en termes d'urbanisation, d'infrastructures, et de tourisme prennent de plus en plus de poids pour les décideurs publics. Il est alors nécessaire de protéger la ressource pour permettre les activités de loisir et le développement économique de manière contrôlé.

Par ailleurs, il est essentiel de protéger la ressource en eau et les milieux aquatiques, car la pêche demeure une activité de subsistance pour une partie de la population locale. En outre, la préservation des ressources halieutiques est un enjeu social, car le lien avec l'océan forme l'identité locale des populations insulaires. La préservation de ces ressources permettra le maintien des activités de pêches menacées par les disparitions de nombreuses espèces et la dégradation des milieux aquatiques.

Il s'agit dans un chapitre second, d'étudier le droit applicable dans les DOM.

³³ DIREN, Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion, p43.

CHAPITRE 2 : Un contexte juridique adapté

Il s'agit tout d'abord de s'interroger sur le droit applicable en outre-mer, tant au niveau communautaire qu'au niveau interne. Existe-t-il un régime juridique particulier applicable aux Départements d'Outre-mer ?

La Réunion disposant d'un statut communautaire, le droit communautaire et le droit interne de l'environnement s'appliquent de plein droit. Le droit de l'environnement applicable dans les DOM, obéit à une norme constitutionnelle qui associe le principe d'application de plein droit des normes générales et le principe d'adaptation du droit aux spécificités des DOM.

Nous étudierons l'évolution du droit communautaire en matière de protection de l'eau, c'est-à-dire le passage d'une approche sectorielle à une approche globale de la protection de l'eau, par l'adoption d'une Directive Cadre sur l'eau. Nous analyserons les directives communautaires applicables sur l'île et plus particulièrement l'application de la Directive Cadre sur l'eau à la Réunion, qui fixe un délai de 15 ans aux Etats pour atteindre le bon état écologique des eaux.

Il s'agit ensuite, d'analyser la pertinence et la portée juridique des règles applicables en outre-mer en matière de protection de la ressource en eau. Le droit de l'environnement, comme le droit de l'eau, appliqué en outre-mer, reste limité concernant la protection et la gestion de la ressource. L'éloignement ainsi que l'application du droit métropolitain en l'absence de prise en compte des spécificités écologiques des DOM constituent des obstacles à la protection de l'eau et de la biodiversité.

SECTION 1 - L'impact du droit communautaire

De la primauté de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques des Etats membres, découle la force obligatoire du droit communautaire. Le droit applicable dans les Départements d'Outre-mer est défini par les normes communautaires, puisqu'elles s'imposent aux Etats membres de la communauté dont les DOM font partis en tant que Régions Ultra Périphériques.

Il s'agit d'étudier l'évolution du droit communautaire en matière de protection des eaux, ainsi que les directives applicables à la Réunion. La réglementation communautaire en matière de protection des eaux a pris naissance au titre des premières directives entre 1975 à 1986, relatives aux eaux superficielles, aux eaux de baignade, aux eaux douces aptes à la vie des poissons, aux eaux conchylicoles ou encore à la qualité de l'eau potable. A partir des années 1990, la réglementation a été révisée, notamment avec l'adoption de directives relatives aux eaux résiduaires urbaines et aux nitrates, ou encore relatives à la qualité écologique des eaux. En effet, la Directive 2000/60 du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, réforme de manière substantielle la réglementation en matière de protection des eaux.

Nous étudierons alors, de quelle manière la Directive Cadre s'applique à la Réunion.

I - Le droit applicable à la Réunion

La Réunion disposant d'un statut communautaire, le droit communautaire s'applique de plein droit. Le droit communautaire joue un rôle important en matière de protection des eaux, avec l'adoption d'une quarantaine de directives.

La commission a souhaité une réforme générale de la réglementation sur les ressources en eau, proposant l'adoption d'une Directive Cadre et la simplification de la législation existante sur l'eau. La Directive Cadre sur l'eau marque un tournant important de la protection des ressources en eau.

A - Le statut des Départements d'Outre-mer dans l'Union Européenne

Au sens du traité de Rome, le droit communautaire applicable en métropole est le même que celui applicable dans les DOM, mais il n'a été appliqué que tardivement. Cependant, il est possible d'adapter le droit communautaire aux spécificités des DOM.

Lors de l'institution des traités des communautés européennes, les empires coloniaux de certains Etats membres n'étaient pas abolis. Ces traités les ont alors pris en compte. Ainsi, les DOM français ont bénéficiés du statut d'assimilation législative au regard de la France métropolitaine.

Le traité de Rome de 1957, prend en considération les spécificités des DOM, s'agissant de leur situation d'union douanière et économique avec la métropole. Une différence est établie entre les DOM et les TOM à l'article 227 du traité. L'article 227 paragraphe 2, prévoyait l'application de certaines dispositions du traité et ouvrait un délai de deux ans pour déterminer les conditions d'application des autres dispositions. Par ailleurs, les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM. Le délai de deux ans n'a pas été respecté, les mesures d'applications n'ont été prises que très tardivement et de manière incomplète.

L'arrêt Hansen de la Cours de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 10 octobre 1978³⁴ consacre une nouvelle interprétation de l'article 227 du traité. A présent, les

³⁴ CJCE, 10 octobre 1978, Affaire 148/77 *Hansen*, recueil 1978, p. 1781

DOM font partie intégrante de la République Française. Ainsi, au-delà du délai de deux ans, *« les dispositions du traité et du droit dérivé doivent s'appliquer de plein droit aux DOM, en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires »*. Cette jurisprudence permettra aux DOM de bénéficier d'un régime d'assimilation et d'une possibilité d'adaptation du droit communautaire.

Depuis la fin des années quatre vingt, les « régions ultra périphériques » (RUP) désignent les DOM français, les Açores, Madère, et les Canaries. Les RUP souffrent d'handicaps (l'éloignement et l'insularité, le relief, le climat, le sous développement et des particularités socio-culturelles). La politique régionale de la Communauté Européenne ne peut pas les compenser.

Une nouvelle politique adaptée aux spécificités des DOM sera alors mise en place. Ainsi, l'octroi de mer, taxe frappant les marchandises importées dans les DOM (contraire au principe de libre échange intra communautaire), a été aménagé par une décision du Conseil d'Etat en 1989. Par ailleurs, un Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des DOM (POSEIDOM) a été institué.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ainsi que la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, ont réaménagé le statut de l'Outre-mer français. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 simplifie les catégories de Collectivités d'Outre mer.

Depuis 2003, la Constitution reconnaît l'existence de « populations d'Outre-mer » au titre de l'article 72-3.

Quatre catégories de collectivités d'outre mer sont identifiées par la Constitution :

- les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM) au sens de l'article 73 de la Constitution : la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane.
- les Collectivités d'Outre-mer (COM) au sens de l'article 74 de la Constitution : Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.
- la Nouvelle-Calédonie au sens du Titre XIII de la Constitution et les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) au titre de l'article 72-3 de la Constitution. Ce sont des collectivités sui generis. Elles ne correspondent à aucune des catégories juridiques de collectivités existantes.

Le régime législatif et l'organisation administrative de ces collectivités sont déterminés par l'attachement à une de ces catégories. Chaque catégorie définit la nature du droit de l'environnement applicable dans ces territoires ainsi que les autorités administratives compétentes.

En droit communautaire, il s'agit de distinguer les territoires disposant ou non d'un statut communautaire. Les îles Eparses, les TAAF et Clipperton sont étrangers au droit communautaire.

Les territoires disposant d'un statut communautaire font l'objet d'une seconde distinction. Au sens de l'article 299 paragraphe 2 du traité sur l'Union Européenne, la Martinique, la Réunion, la Guyane et la Guadeloupe sont des régions ultrapériphériques (RUP) ; la Polynésie française, Mayotte, Saint Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, la Nouvelle Calédonie et les TAAF disposent du statut de pays et territoires d'outre mer au sens de l'article 182 du Traité de l'Union Européenne.

L'application du droit communautaire dans ces territoires est donc déterminée par ces différentes catégories. Il s'applique de plein droit dans les RUP, avec une possibilité d'adaptation des réglementations, mais ne s'applique pas aux territoires ne disposant pas de statut communautaire.

Le droit communautaire joue un rôle primordial en matière de protection des eaux. De nombreuses directives ont été adoptées. Il s'agit d'étudier plus particulièrement la Directive Cadre Européenne sur l'eau qui marque un tournant dans la protection des eaux, y compris côtières.

B - Présentation de la Directive cadre européenne sur l'eau

En effet, l'Europe a joué un rôle important en matière de protection des eaux³⁵. Environ une quarantaine de directives sur l'eau ont été élaborées, notamment :

- La Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire³⁶, modifiée par la directive 91/692/CE. L'objectif est double, puisqu'il s'agit à la fois de la protection de la santé et de la protection du milieu aquatique. Elle protège les cours d'eau, lacs et réservoirs. Au sens de la directive « *toutes les eaux superficielles, qui sont destinées à la consommation humaine et fournies par des réseaux de canalisation à l'usage de la collectivité, sont considérées comme eau alimentaire* ». « *Les eaux souterraines, les eaux saumâtres et les autres eaux destinées à la réalimentation des nappes souterraines* » ne sont pas soumises à cette directive. Deux directives sont associées à la Directive du 16 juin 1975, la Directive 79/869 du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres³⁷, et la Directive 80/778 du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine³⁸.
- La Directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade³⁹. Elle fixe des obligations pour les Etats membres, de surveillance, d'évaluation et de gestion de la qualité des eaux de baignade.
- La Directive 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté⁴⁰.

³⁵ THIEFFRY P., Politique communautaire de l'eau, JurisClasseur Environnement, fascicule 600, 2002.

³⁶ Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres, JO n° L 194 du 25 juillet 1975.

³⁷ Directive 79/869 du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, JOCE n° L 271, 29 oct. 1979.

³⁸ Directive 80/778 du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO n° L 229 du 30/08/1980.

³⁹ Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade, JO n° L 031 du 05 février 1976.

⁴⁰ Directive 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, JOCE n° L 129 du 18 mai 1976.

- La Directive 78/659/CEE de juillet 1978 relative à la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons⁴¹.
- La Directive 79/923/CE du 30 octobre 1979⁴² relative à la qualité requise des eaux conchylicoles. Elle concerne la qualité des eaux conchylicoles et s'applique aux eaux côtières et aux eaux saumâtres désignées par les Etats membres comme zones vulnérables à protéger ou améliorer pour permettre la vie et la croissance des coquillages. Cette directive fixe des exigences de qualité des produits conchylicoles directement comestibles pour l'homme.
- La Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires⁴³.
- La Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles⁴⁴.
- Enfin, la Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 concernant la prévention et la réduction intégrée de la pollution⁴⁵.

Jusqu'en 2000, la protection de l'eau au niveau communautaire est réalisée de manière sectorielle. Les directives fixent des limites de pollution, des objectifs de qualités des eaux, sans établir de gestion globale de la ressource. Il faut attendre la Directive Cadre Européenne sur l'eau de 2000 pour cela.

⁴¹ Directive 78/659/CEE de juillet 1978 relative à la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, *JO n° L 222 du 14/08/1978*

⁴² Directive 79/923/CE du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, *JOCE n° L 281 du 10 novembre 1979*.

⁴³ Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, *JO n° L 135 du 30/05/1991*.

⁴⁴ Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *JOCE n° L 375 du 31 décembre 1991*.

⁴⁵ Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 concernant la prévention et la réduction intégrée de la pollution, *JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996*.

La commission a souhaité une réforme générale de la réglementation sur les ressources en eau, proposant l'adoption d'une directive cadre et la simplification de la législation existante sur l'eau. La Directive Cadre marque un tournant important de la protection des ressources en eau.

La Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁴⁶, (DCE), a pour objet « *d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surfaces, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines* (article premier) ».

La directive confirme l'approche équitable et durable de la ressource. Elle repose essentiellement sur le principe du développement durable. Il s'agit d'assurer un approvisionnement en eau de surface et souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation équilibrée, durable et équitable de l'eau. Cette directive en son article 1, b, promeut « *une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponible* ».

Elle donne un grand nombre de définition physique de l'eau, mais il n'est donné aucune définition juridique.

- Les « eaux de surface » : les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses (*dir. 2000/60, art.2-1*).
- Les « eaux souterraines » : toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol (*dir. 2000/60, art.2-2*).
- Les « eaux intérieures » : toutes les eaux stagnantes et les eaux courantes à la surface du sol et toutes les eaux souterraines en amont de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales (*dir. 2000/60, art. 2-3*).
- Les « eaux de transition » : des masses d'eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce (*dir. 2000/60, art. 2-6*).

⁴⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE n° L 327/1 du 22 décembre 2000.

- Les « eaux côtières » : les eaux de surface situées en-deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition (*dir. 2000/60, art. 2-7*).

Elle fixe un délai de 15 ans aux Etats pour atteindre le bon état écologique des eaux. L'élément central de cette directive est l'amélioration et la préservation des écosystèmes aquatiques. L'objectif d'amélioration générale conduit les Etats à exclure certains polluants et à contrôler l'émission d'autres polluants, permettant ainsi, la lutte contre les sources ponctuelles et diffuses de pollution. Elle contribue notamment à « *atténuer les effets des inondations et des sécheresses* » (*dir.2000/60, art. 1, a, b, c, d, e*).

Elle emprunte des techniques anglo-saxonnes, et reste marquée par la soft law dans l'utilisation de terme tel que, « approprié », « adéquat », ou encore « raisonnable », pour caractériser les mesures qui doivent être prises pour se conformer à la directive.

Elle vient confirmer certains principes du droit de l'environnement. Il est fait référence au principe de prévention, de correction par priorité à la source, de précaution, et du principe pollueur payeur. S'agissant de ce dernier principe, il s'agit au titre de la DCE, d'une approche par secteur d'activité et non par acteur ou usager.

La directive impose un processus participatif. Elle se réfère à la Convention d'Aarhus ratifiée par la France en juillet 2002. Le principe d'information et de participation est énoncé dans son préambule. En effet, les documents de planification vont reposer sur la mise en place de ce principe par une publication des questions importantes rencontrées dans le bassin hydrographique. De plus, une consultation du public durant six mois doit avoir lieu afin de faire participer les usagers. Cependant, le principe du recours contentieux sur l'eau est absent de la directive.

Le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement, principes spécifiques au droit de l'eau, ne sont que limitativement reconnus puisqu'ils ne font l'objet que du point 24 du préambule

de la directive⁴⁷. Cette dernière précise qu'elle « *contribue à assurer un approvisionnement en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau*⁴⁸ ».

La directive fait référence à la « *patrimonialisation des ressources en eau*⁴⁹ ». Elle précise « *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel*⁵⁰ ».

Elle met en place une « *approche écosystémique et transversale intégrant l'ensemble des milieux et l'ensemble des ressources*⁵¹ ». C'est-à-dire l'ensemble des écosystèmes (aquatiques, terrestres...), et l'ensemble des ressources (eaux de surfaces, eaux souterraines, eaux intérieures...). Par ailleurs, elle fait référence au terme de masse d'eau.

La directive affirme la « *nécessité d'une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau*⁵² ».

Une gestion par bassin est mise en place par la DCE. Ces bassins composent le district hydrographique qui représente le cadre d'application de la directive. Les sous-bassins sont définis comme « *toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, de fleuves et éventuellement de lacs vers un point particulier d'un cours d'eau (normalement un lac ou un confluent)*⁵³ ».

Elle met en œuvre une approche intégrée et transversale, à travers des districts inter-étatiques et intra-communautaires⁵⁴, et des districts inter-étatiques et extra-communautaires⁵⁵.

En outre, l'Union Européenne met en place un système d'écorégions, qui permet de définir les types de masse d'eau. Les écorégions correspondent à des zones géographiques spécifiques de l'Union Européenne.

⁴⁷ Point 24 du préambule de la directive cadre sur l'eau précise qu'« une bonne qualité de l'eau garantira l'approvisionnement de la population en eau potable ».

⁴⁸ Article 1 paragraphe 2 de la directive 2000/60.

⁴⁹ Drobenko B., « Commentaire de la directive : directive eau : un cadre en trompe- l'œil », REDE n°4/2000,

⁵⁰ Point 1 du préambule de la directive 2000/60.

⁵¹ Drobenko B., « Commentaire de la directive : directive eau : un cadre en trompe- l'œil », REDE n°4/2000, p.388.

⁵² Point 9 du préambule : « Il est nécessaire d'élaborer une d'une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau » de la directive 2000/60.

⁵³ Article 2 point 14 de la directive 2000/60.

⁵⁴ Article 3 paragraphe 3 de la directive 2000/60.

⁵⁵ Article 3 paragraphe 4 de la directive 2000/60.

Schéma simplifié des objectifs de bon état de la DCE :

	Ecologique		Chimique	Quantitatif
<u>Eaux de surface :</u> Rivières Lacs Eaux de transition Eaux côtières Masses d'eaux artificielles ou fortement modifiées	Bon état	Physico-chimie de l'eau ;	Bon état	
	Bon potentiel	Biologie ; Hydro morphologie		
<u>Eaux souterraines :</u> Nappes			Bon état	Bon état

La Directive met en place différents instruments de fonctionnement :

- Le registre des zones protégées⁵⁶ : vise à établir l'inventaire des différentes mesures spécifiques de protection des ressources et milieux pour chaque district hydrographique, issues de la mise en œuvre du droit communautaire. Sont concernées les zones soumises à l'application des directives sectorielles dans le domaine de l'eau, les eaux destinées à la consommation humaine ainsi que les zones de protection des habitats et espèces protégées.
- Les programmes de surveillance de l'état des eaux⁵⁷ : « Les Etats membres veillent à ce que soient établis des programmes de surveillance de l'état des eaux afin de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique ». Ils dresseront un état des lieux synthétique des eaux souterraines et de surfaces au sein de chaque district. Il en découlera une classification du district en fonction du bon état écologique des eaux.

⁵⁶ Article 6 de la directive 2000/60.

⁵⁷ Article 8 de la directive 2000/60.

- Le programme de mesures⁵⁸: Ils doivent être élaborés pour chaque district. Les programmes de mesures comprennent des « *mesures de bases* » qui constituent les « *exigences minimales à respecter* » et des « *mesures complémentaires* » afin de renforcer les mesures de base et d'atteindre les objectifs de la directive. Ils sont destinés à réaliser les objectifs environnementaux définis dans les plans.
- Les plans de gestion des districts hydrographiques⁵⁹: ces plans devront être établis sous neuf ans. L'annexe 7 de la directive précise le contenu de ces documents. Ils définissent les droits et usages de l'eau dans le périmètre du district. Ils comportent un état des lieux de la ressource et des milieux aquatiques, une identification des zones protégées, une analyse des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la directive, les autorités compétentes, et enfin des informations relatives aux mesures de contrôle. Malheureusement, le texte ne fait pas référence à la portée juridique de ces plans.
- Stratégie de lutte contre la pollution de l'eau⁶⁰: il s'agit de « *mesures spécifiques contre la pollution de l'eau par certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, notamment des risques auxquels sont exposées les eaux utilisées pour le captage d'eau potable* ».
- Stratégie visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines⁶¹: ce sont des « *mesures spécifiques visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines. Ces mesures visent à réaliser l'objectif d'un bon état chimique des eaux souterraines* ».

⁵⁸ Article 11 de la directive 2000/60.

⁵⁹ Article 13 de la directive 2000/60.

⁶⁰ Article 16 de la directive 2000/60.

⁶¹ Article 17 de la directive 2000/60.

La Directive prévoit que les Etats doivent désigner les autorités compétentes. *« Les Etats prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate, pour l'application des règles prévues par la présente directive au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire⁶² ».* *« Ils peuvent désigner, comme autorité compétente, un organisme national ou international existant⁶³ ».*

« Les Etats membres communiquent les renseignements suivants pour toutes les autorités compétentes au sein de chaque district hydrographique : Nom et adresse de l'autorité compétente, la zone géographique du district, son statut juridique, ses responsabilités, ses membres, et enfin les relations internationales (relations institutionnelles établies en vue d'assurer une coordination lorsqu'un district hydrographique s'étend sur le territoire de plusieurs États membres ou sur le territoire de pays tiers)⁶⁴ ».

La Commission est assistée par un comité de réglementation⁶⁵ pour assurer l'application de la politique de l'eau. Elle doit publier un rapport sur la mise en œuvre de la directive au plus tard douze ans après la date d'entrée en vigueur de celle-ci. Elle met en place une conférence des parties concernées par la politique communautaire dans le domaine de l'eau. Sont concernés, *« les États membres, ainsi que des représentants des autorités compétentes, du Parlement européen, des ONG, des partenaires sociaux et économiques, des organismes représentant les consommateurs, des universitaires et d'autres experts⁶⁶ ».*

Par ailleurs, la Directive Cadre met en place un système de contrôle des activités ayant une incidence sur les ressources en eau et les milieux aquatiques. Ce contrôle porte sur les prélèvements et les rejets.

Les activités humaines ayant une incidence sur la qualité et la quantité des ressources en eau sont soumises à un régime d'autorisation préalable ou d'enregistrement ou d'interdiction. Le contrôle porte notamment sur les captages d'eau douce dans les eaux de surfaces et les eaux souterraines, les endiguements d'eau douce de surface, la recharge ou l'augmentation artificielle des masses d'eau souterraines, l'introduction ou les rejets de polluants dans l'eau.

⁶² Article 3 paragraphe 2 de la directive 2000/60.

⁶³ Article 3 paragraphe 6 de la directive 2000/60.

⁶⁴ Au titre de l'annexe 1 de la directive 2000/60.

⁶⁵ Article 21 de la directive 2000/60.

⁶⁶ Article 18 de la directive 2000/60.

S'agissant de la tarification de l'eau, la Commission souhaitait intégrer dans la tarification, les coûts externes environnementaux liés à l'usage de l'eau et d'en améliorer la transparence, suivant le principe pollueur payeur. Malheureusement la Directive Cadre ne rend pas obligatoire l'internationalisation des coûts externes. Elle reconnaît le principe pollueur payeur mais la mise en œuvre de ce principe reste relative. Les termes utilisés par la directive sont non contraignants puisqu'il est énoncé que « *les Etats membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources*⁶⁷ ». D'ici 2010, cette politique de tarification de l'eau doit « *inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive*⁶⁸ ».

Par ailleurs, « *les différents secteurs économiques, le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent à la récupération des coûts des services de l'eau*⁶⁹ ». Les services pris en compte dans la tarification de l'eau concernent les services liés à l'approvisionnement en eau et aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution. Cependant, la récupération des coûts des services de l'eau se fait de manière « appropriée » ce qui signifie que la directive laisse une certaine marge d'appréciation aux Etats. De plus, « *les Etats membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées*⁷⁰ ». Ce qui leur permet de déroger au principe de tarification de l'usage de l'eau.

Il s'agit notamment de s'interroger sur l'effectivité de ce nouveau cadre juridique dans le domaine de l'eau.

Les Etats ont la possibilité de reporter les échéances posées par la directive aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau⁷¹. « *Les Etats membres peuvent réaliser des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés par la directive, pour certaines masses d'eau spécifiques, lorsque celles-ci sont tellement touchées par*

⁶⁷ Article 9 paragraphe 1 de la directive 2000/60.

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Idem

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Article 4 paragraphe 4 de la directive 2000/60.

l'activité humaine, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné⁷² ».

Par ailleurs, « *la détérioration temporaire de l'état des masses d'eau n'est pas considérée comme une infraction aux exigences de la directive si elle résulte de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure, qui sont exceptionnelles ou qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévues (en particulier les graves inondations et les sécheresses prolongées) ou de circonstances dues à des accidents qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévus⁷³ ».*

Les États membres ne commettent pas d'infraction à la directive lorsqu'ils :

- ne rétablissent pas le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le bon potentiel écologique,
- ou n'empêchent pas la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résultant de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines ,
- ou lorsque l'échec des mesures résulte de nouvelles activités de développement humain durable⁷⁴.

Ainsi, l'objectif de mise en œuvre de la directive sur le long terme peut sembler paradoxal face à l'état des lieux inquiétant des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Il s'agit maintenant d'étudier le droit communautaire appliqué à la Réunion.

⁷² Article 4 paragraphe 5 de la directive 2000/60.

⁷³ Article 4 paragraphe 6 de la directive 2000/60.

⁷⁴ Article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60.

II - Le droit communautaire appliqué à la Réunion

De nombreuses directives ont été adoptées en droit communautaire en matière de protection des eaux. Mais toutes ne sont pas applicables dans les Départements d'Outre-mer, notamment à la Réunion. La Directive cadre prévoit l'abrogation de certaines d'entre elles. Il s'agit d'étudier l'évolution de la réglementation européenne après adoption de la Directive cadre sur l'eau, puis son application à la Réunion.

A - Quelle évolution de la réglementation ?

La DCE prévoit un calendrier de l'abrogation d'une partie des directives sectorielles. Certaines sont abrogées sept ans après l'entrée en vigueur de la Directive cadre, d'autres seront abrogées treize ans après son entrée en vigueur. Seules les directives suivantes seront maintenues :

- La Directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade⁷⁵.

Elle a pour objectif de « *préserver la santé des baigneurs et la qualité des eaux de baignade en réduisant la pollution des eaux de baignade et en protégeant ces eaux d'une dégradation ultérieure* (considérant 1 de la directive) ».

Au sens de la directive sont désignées comme des « eaux de baignade » les eaux douces, « *les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque Etat membre ou n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs* (article 1 de la directive) ».

La directive impose aux « *Etats membres de fixer, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade* (article 3 de la directive) ». La Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15

⁷⁵ Directive 76/160 du 8 décembre 1975, sur la qualité des eaux de baignade, JOCE n° L 31, 5 février 1976.

février 2006, concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade⁷⁶, abroge la directive 76/160/CEE à compter du 31 décembre 2014. « *Les eaux concernées par cette directive, sont les eaux de surface susceptibles d'être des lieux de baignade, à l'exception des bassins de natation et de cure, des eaux captives soumises à un traitement ou utilisées à des fins thérapeutiques ainsi que des eaux captives séparées artificiellement des eaux de surface ou souterraines* (article 3 de la directive) ».

Elle fixe les dispositions s'agissant de la surveillance et du classement de la qualité des eaux de baignades, de la gestion de la qualité de ces eaux et enfin de l'information du public quant à la qualité des eaux. Elle vise à préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, ainsi qu'à protéger la santé humaine, en complétant la directive 2000/60/CE.

- La Directive 80/778 du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine⁷⁷.

Elle « *concerne les exigences auxquelles doit satisfaire la qualité des eaux destinées à la consommation humaine* (article 1 de la directive) ». Au sens de l'article 2 de la directive, sont considérées comme des eaux destinées à la consommation humaine « *toutes les eaux utilisées à cette fin, soit en l'état, soit après traitement, de quelque origine qu'elles soient, qu'il s'agisse d'eaux livrées à la consommation ou qu'il s'agisse d'eaux utilisées dans une entreprise alimentaire à des fins de fabrication, de traitement, de conservation ou de mise sur le marché de produits ou substances destinés à être consommés par l'homme et affectant la salubrité de la denrée alimentaire finale* ».

Les Etats membres doivent établir des normes de qualité. Ils doivent surveiller la qualité de l'eau potable et prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de ces normes. Cette directive a permis l'amélioration de la qualité des eaux potables.

La Directive 98/83 du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine⁷⁸, abroge la Directive 80/778. La Directive 98/83 a pris

⁷⁶ Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, JOUE n° L 64 du 4 mars 2006.

⁷⁷ Directive 80/778 du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JOCE n° L 229, 30 août 1980, modifiée par dir. 91/692, 23 déc. 1991, JOCE n° L 377, 31 déc. 1991.

effet le 26 décembre 2003. « *Il est nécessaire d'adapter au progrès scientifique et technique la directive 80/778/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. L'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de ladite directive montre la nécessité de mettre en place un cadre juridique souple et transparent qui permette aux Etats membres de traiter les cas de non-respect des normes. La directive doit, en outre, être réexaminée à la lumière du traité sur l'Union Européenne et en particulier du principe de subsidiarité* (considérant 1 de la directive 98/83) ».

La Directive 98/83 a pour objectif de « *protéger la santé des personnes des effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de ces eaux* (article 1§2 de la directive) ». Elle ne s'applique pas aux eaux minérales naturelles, ni aux eaux médicinales.

Les Etats membres fixent des normes de qualité. Celles-ci ne doivent pas être moins strictes que celles fixées dans l'annexe I de la directive. Les paramètres microbiologiques et les teneurs maximales en métaux lourds et substances diverses (nitrates, arsenic...) seront réduites au plus tard en 2013. La teneur maximale de plomb dans l'eau sera notamment réduite à 10 microgrammes par litre au plus tard dix années civiles à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive.

D'autre part, la directive met en place un contrôle des eaux destinées à la consommation par prélèvement aux robinets. « *Les Etats membres sont réputés avoir rempli leurs obligations lorsque le non-respect des valeurs paramétriques est imputable à l'installation privée de distribution ou à son entretien* ». Les Etats membres peuvent exempter de ces obligations, les eaux provenant de sources individuelles approvisionnant moins de cinquante personnes.

⁷⁸ Directive 98/83 du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine JOCE n° L 330, 5 déc. 1998.

- La Directive 80/777/CEE du 15 juillet 1980, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles⁷⁹.

Elle « *concerne les eaux extraites du sol d'un État membre et reconnues par l'autorité responsable de cet Etat membre comme eaux minérales naturelles* (article premier de la directive) ». Les Etats membres prennent les dispositions pour que ces eaux puissent être commercialisées comme eaux minérales naturelles.

- La Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires⁸⁰.

Elle impose des prescriptions en matière de collecte, de traitement et de rejet d'eaux urbaines résiduaires et d'eaux usées industrielles. Elle fixe un objectif qualitatif ainsi que des valeurs limites d'émission.

Au titre de l'article 3 de la directive, « *les Etats membres veillent à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires : au plus tard le 31 décembre 2000 pour celles dont l'équivalent habitant⁸¹ (EH) est supérieur à 15 000 et au plus tard le 31 décembre 2005 pour celles dont l'EH se situe entre 2 000 et 15 000* ». « *Lorsque l'installation d'un système de collecte ne se justifie pas, soit parce qu'il ne présenterait pas d'intérêt pour l'environnement, soit parce que son coût serait excessif, des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement sont utilisés* ». Les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte

⁷⁹ Directive 80/777/CEE du 15 juillet 1980, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, JO n° L 229 du 30/08/1980.

⁸⁰ Directive 91/271 du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JOCE n° L 135, 30 mai 1991, modifiée par la directive 1998/15 de la Commission, 27 févr. 1998, portant modification de la directive 1991/271 en ce qui concerne certaines prescriptions fixées à son annexe : JOCE n° L 067, 7 mars 1998).

⁸¹ Un équivalent habitant (EH) : correspond à la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DB05) de 60 grammes d'oxygène par jour. Unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration. Elle est calculée sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.

sont, avant d'être rejetées, soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent au plus tard pour les mêmes dates (article 4 et 7 de la directive).

Par ailleurs, les stations d'épuration doivent répondre à certaines prescriptions fixées par la directive. Les Etats membres veillent à ce que les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires construites pour satisfaire aux exigences de la directive soient conçues, construites, exploitées et entretenues de manière à avoir un rendement suffisant dans toutes les conditions climatiques normales du lieu où elles sont situées. Il convient de tenir compte des variations saisonnières de la charge, lors de la conception de ces installations (article 10 de la directive). Les rejets d'eaux industrielles usées dans les systèmes de collecte et les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires sont réglementés préalablement et font l'objet d'autorisations spécifiques de la part des autorités compétentes ou des organes appropriés (article 11 de la directive). Dans un rapport spécial⁸², la Cour des comptes des Communautés européennes, a constaté une mauvaise transposition de la directive.

A la Réunion, une zone sensible a été définie par arrêté du 31 août 1999⁸³. Cette zone concerne les agglomérations de la côte ouest et sud-ouest dont Saint Paul, Saint Gilles et Trois Bassins, St-Leu et Les Avirons, l'Etang-Salé, Saint-Louis, Saint-Pierre et Le Tampon, enfin, Saint-Pierre et Grand Bois. Ces agglomérations équipées de stations d'épuration doivent procéder à des travaux de mise aux normes imposés par la directive 91/271/CEE, afin de respecter les seuils de rejets exigés en zone sensible.

Le Schéma Départemental d'Assainissement de la Réunion prévoit l'extension et la mise aux normes ou reconstruction des stations d'épuration de St-Paul et St-Gilles/Trois Bassins. Ces deux stations d'épuration (STEP) portent sur 105 000 EH à l'horizon 2015. Le Schéma Directeur d'Assainissement prévoit la reconstruction de la STEP de St-Leu, la mise aux normes des STEP de l'Etang-Salé et de St-Louis, et l'extension de la STEP de St-Pierre. Il prévoit également la construction de stations

⁸² RAPPORT SPÉCIAL No 3/98 concernant la mise en œuvre, par la Commission, de la politique et de l'action de l'Union européenne en matière de pollution des eaux accompagné des réponses de la Commission *présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE, Journal officiel des communautés européennes* 18.6.9.

⁸³ Arrêté du 31 août 1999 modifiant l'arrêté du 23 novembre 1994 portant délimitation des zones sensibles, *JORF n°245 du 21 octobre 1999*, pris en application du décret no 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées mentionnées aux articles L. 372-1-1 et L. 372-3 du code des communes

d'épuration pour les agglomérations hors zone sensible : notamment Saint-Denis, Sainte-Suzanne et Saint-Benoît.

- La Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles⁸⁴.

Cette directive complète la directive précédente. Elle vise à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles, et à prévenir toute nouvelle pollution de ce type.

Elle impose aux Etats de délimiter des « zones vulnérables » dans les secteurs où les eaux présentent une teneur en nitrates approchant ou dépassant le seuil de 50 mg/l ou les zones soumises à l'eutrophisation et de mettre en place des codes de bonne conduite agricole pour les agriculteurs. Ils doivent tenir compte des pollutions de source agricole, et d'autres sources de pollution. La directive a pour objectif de déterminer un niveau maximum de pollution autorisée pour les eaux potables.

A la Réunion, il n'a pas été délimité de zones vulnérables.

- La Directive 2006/118/CE⁸⁵, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, prévoit qu'au plus tard le 22 décembre 2008, les Etats membres auraient établis une valeur seuil pour chaque polluant identifié dans les eaux souterraines comme étant un polluant à risque.
- La Directive 2008/105/CE⁸⁶ du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, quant à elle, repose sur l'adoption de normes de qualité environnementale pour certaines substances à risque. La commission a fixé une liste de substances prioritaires.

⁸⁴ Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *JOCE n° L 375 du 31 décembre 1991*.

⁸⁵ Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, *JO L 372 du 27.12.2006*.

⁸⁶ Directive n° 2008/105/CE du 16/12/08 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE, *JOUE n° L 348 du 24 décembre 2008*.

- La Directive 2008/56/CE⁸⁷ du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), fixe aux Etats membres, un cadre et des objectifs nécessaires pour réaliser et maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. Elle assure la protection et la conservation du milieu marin. Cette directive ne s'applique pas aux Collectivités et Départements d'Outre-mer.

A ce jour, la France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour de Justice des Communautés Européenne (CJCE) pour ne pas avoir pris les mesures d'application de certaines directives sectorielles⁸⁸.

La Directive cadre est mise en œuvre par les Etats, mais il s'agit de s'interroger sur son application à la Réunion.

⁸⁷ Directive 2008/56/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), JOUE L164/19 du 25 juin 2008.

⁸⁸ CJCE, 15 mars 2001, aff. C-147/00, Comm. c/ Rép. française : manquement à certaines obligations résultant de la directive n° 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade ; CJCE, 28 oct. 2004, aff. C-505/03, Comm. c/ Rép. Française : obligations résultant de la directive n° 80/778/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine : non respect de la valeur limite en nitrates prévue par la directive ; CJCE, 16 juin 2005, aff. C-191/04, Comm. c/ Rép. française : obligations résultant de la directive n° 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires : non-communication d'informations dans le cadre de la surveillance des rejets et des boues résiduaires ; CJCE, 27 juin 2002, aff. C-258/00, Comm. c/ Rép. Française : obligations résultant de la directive n° 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

B - Les nomenclatures et référentiels de mesures de la DCE sont-ils adaptés aux spécificités des DOM ?

Au titre de l'article 5 de la DCE, l'état des lieux du district hydrographique de La Réunion a été effectué en 2005, actualisé en 2007 sous la direction de la DIREN. L'article 8 de la directive impose un programme de surveillance, afin de contrôler et de surveiller la qualité des eaux et des milieux aquatiques du district. Il comprend un contrôle de surveillance, un contrôle opérationnel, des contrôles d'enquêtes, des contrôles additionnels, et enfin, des modalités techniques de conservation et de diffusion des données. Le programme de surveillance de l'état des eaux du bassin Réunion a été approuvé fin de l'année 2008⁸⁹.

La mise en place de ce programme à la Réunion n'est pas sans difficultés. En effet, les orientations nationales ne prennent pas en considération les spécificités des écosystèmes des DOM. La Réunion est une île volcanique, soumise à des précipitations importantes. Au regard des rivières européennes, les cours d'eau de cette région sont plus petits. L'île possède un relief montagneux. Les écoulements des eaux de surface sont essentiellement torrentiels sur un substrat brut. Le fonctionnement hydrologique est ainsi très particulier. Le changement de morphologie d'une masse d'eau d'origine naturelle ou anthropique est un facteur de dégradation de la qualité du milieu.

Les crues cycloniques à la Réunion, modifient la morphologie, la topographie des cours d'eaux, et les habitats des rivières. Ces crues conditionnent le peuplement des cours d'eau. Elles entraînent la faune et la flore en aval vers l'océan. A contrario, une rivière à sec ne permet pas le développement des espèces. Ces modifications hydro-morphologiques sont à prendre en compte dans l'interprétation des résultats.

En présence d'une géologie de l'île et d'un fonctionnement hydrogéologique particulier, les méthodologies et recommandations techniques de la DCE, élaborées dans et pour un contexte continental européen, sont inadaptées à la situation de la Réunion.

Les réseaux réunionnais de mesure de la qualité des eaux sont récents. La Réunion manque d'études sur la qualité de ses eaux. Il est donc très difficile de connaître la qualité des masses d'eau. Ce manque d'informations tant au niveau quantitatif de la ressource qu'au niveau qualitatif, rend difficile la production et l'interprétation de données au regard des objectifs

⁸⁹ Arrêté n°08-3041/SG/DRCTCV enregistré le 13 nov. 2008 relatif au programme de surveillance de l'état des eaux du bassin Réunion.

imposés par la DCE. De plus, la définition de l'état écologique du milieu se heurte à l'absence de référence.

En effet, la DCE impose des grilles d'évaluation de l'état des milieux aquatiques grâce à des données de références relatives à l'état naturel de la ressource et des milieux. L'état naturel correspond à l'état de la ressource non impactée par des pollutions relatives aux activités humaines. Cependant, la Réunion manque d'études sur la qualité de ses eaux. Les données de références et les grilles d'évaluation du bon état des masses d'eaux sont en cours d'élaboration. Il est probable, que l'analyse de ces données de références entraîne un redécoupage des masses d'eau à la Réunion.

Le programme de surveillance imposé par la DCE sera alors adapté au contexte local de l'île.

Tout d'abord, s'agissant du contrôle de surveillance des eaux de surface, l'état des lieux du district de la Réunion mené par la DIREN a effectué un découpage des cours d'eau, susceptible d'être modifié au regard des connaissances supplémentaires sur le système hydrographique de l'île. La méthodologie pour la localisation et la répartition du nombre de sites préconisés par la circulaire DCE 2006/16 du 13/07/06 relative à la constitution et la mise en œuvre du programme de surveillance n'est pas applicable à la Réunion. L'état naturel des cours d'eau, l'occupation des sols et des activités ont ainsi été pris en compte lors du choix des sites. Les documents de cadrage et les outils de détermination de la qualité biologique, établis au niveau national n'intègrent pas les spécificités de l'île. Les indices normalisés de métropole ne sont pas adaptés pour évaluer la qualité des eaux à la Réunion. Ces indices font référence à des espèces présentes en métropole, n'existant pas à la Réunion. Cependant, ils ne font pas référence aux espèces endémiques présentes dans la région.

La DCE fait référence au « plan d'eau ». Il s'agit des masses d'eau dont la superficie est égale ou supérieure à 50 hectares. À la Réunion, seul le plan d'eau « Grand Etang » correspond à ces critères. Toutefois, l'arrêté du 13 novembre 2008 relatif au programme de surveillance de l'état des eaux du bassin Réunion identifie « *l'étang de Saint Paul et l'étang du Gol* comme « plan d'eau », compte tenu de leur importance à l'échelle de l'île et de la superficie des bassins qu'ils drainent ». Le Grand Etang régulièrement asséché, n'étant

soumis qu'à peu de pressions anthropiques, n'est pas soumis au contrôle de surveillance. L'étang de Saint Paul a donc été retenu pour le contrôle de surveillance.

Concernant les masses d'eau côtières, treize masses d'eau ont été identifiées sur le littoral. Quatre masses d'eau récifales, neuf masses d'eau côtières mais aucune masse d'eau de transition. Cependant, leur délimitation et typologie restent incertaines. Des études sur la nature des fonds sont en cours. Les méthodologies et référentiels en matière de masse d'eau côtière étant inadaptés aux écosystèmes tropicaux, le contrôle de surveillance des eaux côtières sera adapté à la situation particulière de l'écosystème marin de la Réunion. Des données complémentaires seront apportées pour une meilleure adaptation du contrôle.

S'agissant du contrôle de surveillance de l'état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines, l'article 2 de la DCE définit une masse d'eau souterraine comme « *un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères* ». En 2005, deux masses d'eau souterraine ont été identifiées à la Réunion. Les nappes identifiées ont été étendues vers l'intérieur afin de prendre en compte l'influence des écoulements en amont par les bassins versant. Seize masses d'eau souterraine sont alors identifiées sur l'île.

Un contrôle opérationnel de la qualité des eaux de surfaces et de l'état chimique des eaux souterraines est mis en place, tout comme les contrôles additionnels imposés par la DCE sur certaines zones protégées pour les eaux de surface. Cependant, la Directive Natura 2000 ne s'applique pas dans les Départements d'Outre Mer. Seuls seront soumis aux contrôles additionnels les sites dont les masses d'eau sont utilisées pour l'alimentation en eau potable.

Des contrôles d'enquêtes sur les masses d'eau de surface seront effectués si les conditions le justifient. Enfin, le Schéma Directeur des Données sur L'Eau (SDDE) du bassin Réunion, a pour rôle la mise à disposition et la diffusion des données sur l'eau.

SECTION 2 - La portée du droit interne

Les normes de portée générale édictées par les autorités nationales s'appliquent de plein droit dans les Départements d'Outre-mer au titre du principe d'assimilation. Un principe d'adaptation permet d'adapter les normes générales à la situation particulière des DOM, afin de prendre en considération les spécificités de ces territoires.

Malgré ce principe d'adaptation des normes générales, le droit de l'environnement, comme le droit de l'eau, appliqué en Outre-mer, reste limité concernant la protection et la gestion de la ressource. La notion d'insularité en droit est rare. L'éloignement ainsi que l'application du droit métropolitain en l'absence de prise en compte des spécificités écologiques des DOM sont des obstacles à la protection de l'eau et de la biodiversité.

I - L'application du droit commun dans les DOM

Le droit commun est applicable de plein droit dans les Départements et Régions d'Outre-mer. En droit interne, de nombreuses lois relatives à la protection de l'eau et des milieux aquatiques ont été adoptées. La législation et la réglementation sont relatives à l'usage de l'eau mais aussi à la pollution de l'eau et des milieux aquatiques.

En outre, les lois, du 16 décembre 1964 relative à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution et du 3 janvier 1992 sur l'eau, ont joué un rôle important s'agissant de la protection de l'eau. D'autres lois découlent de l'adoption de directives communautaires, notamment de la Directive Cadre sur l'eau.

A - Principe d'assimilation et principe d'adaptation

Les Départements et Régions d'Outre-mer sont soumis au principe d'application de plein droit des lois et règlements. L'article 73 de la Constitution énonce, « *dans les départements et régions d'outre mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* ».

Le droit de l'environnement applicable dans les DOM obéit à une norme constitutionnelle qui associe le principe d'assimilation (applicabilité de plein droit du droit commun dans les DOM) et le principe d'adaptation du régime législatif nécessaire à la situation particulière des Départements d'Outre-mer.

En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003⁹⁰ ont réformé le régime de l'Outre-mer français. Les lois du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, ont complété et modifié ces lois. Elles ont défini les conditions d'adaptation des lois et règlements dans les DROM et modifié les statuts et les régimes législatifs des Collectivités d'Outre-mer.

⁹⁰ Loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer, *JORF n°167 du 22 juillet 2003*

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République⁹¹ modifie les compétences des autorités pour la réalisation de l'adaptation des textes. Les Conseils Généraux et Régionaux d'Outre-mer sont habilités par la loi à intervenir dans les domaines qui relèvent de leurs compétences⁹².

Le législateur donne compétence aux collectivités départementales et régionales ultramarines pour « *fixer les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* »⁹³. Les Conseils Généraux et Régionaux d'Outre-mer sont habilités par la Constitution à se substituer au législateur pour déterminer un régime spécifique à leur territoire dans un domaine particulier. La mise en œuvre de cette compétence est définie au Code général des collectivités territoriales (CGCT) par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relative à l'Outre-mer⁹⁴. Cependant, les collectivités réunionnaises ne disposent pas de ce pouvoir⁹⁵.

Ainsi, les DOM sont soumis à un régime d'identité législative (les lois et règlements nationaux sont alors applicables de plein droit en Outre-mer) et à une possibilité d'adaptation pour tenir compte des spécificités de ces espaces insulaires.

⁹¹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 29 mars 2003.

⁹² Article 73 al.2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹³ Article 73 al.3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹⁴ Loi organique du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relative à l'outre mer, *JO* n°45 du 22 février 2007.

⁹⁵ Article 73 al.5 de la Constitution du 4 octobre 1958.

B - Le droit de l'eau et des milieux aquatiques dans les DOM

Le droit de l'eau et des milieux aquatiques (Livre II du Code de l'environnement) s'applique de plein droit dans les DROM. Le droit interne en matière de protection de l'eau évolue dans les années 1990. Le droit de l'eau est un droit diffus et complexe. Il y a une volonté de simplifier la réglementation, d'unifier le régime juridique de l'eau et enfin de préserver la ressource de manière globale.

1°) la loi sur l'eau de 1964

La protection de la ressource en eau devient une préoccupation majeure. Une commission de l'eau est créée le 24 juillet 1959, pour établir un chapitre « eau », et préparer une réforme de l'eau. Puis est votée la loi du 16 décembre 1964⁹⁶ relative à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution. Cette loi a défini des objectifs de protection et crée des moyens d'actions. Elle s'appuie sur deux principes fondamentaux, l'unité de la ressource et l'instrument économique de la gestion de l'eau.

L'unité de la ressource se révèle au niveau du bassin à travers la gestion par le Comité de bassin et l'Agence de bassin. En effet, Six grands bassins fluviaux ont été créés (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône Méditerranée-Corse), dans lesquels a été constitué un comité de bassin.

S'agissant de l'instrument économique, il permet la prise en compte par tous les usagers de la valeur de la ressource en eau.

La loi sur l'eau a permis de grandes avancées concernant la lutte contre la pollution des eaux, mais elle possède certaines limites. Dans les années 1980, la lutte contre la pollution n'est pas suffisante. Les termes s'agissant de la ressource en eau s'élargissent. Apparaissent les termes de « milieu aquatique », ou bien même « d'écosystème ». La prise de conscience que l'eau n'est pas une ressource inépuisable entraîne à considérer une nouvelle politique de l'eau.

⁹⁶ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution, *JORF* du 18 décembre 1964.

2*) La loi pêche du 29 juin 1984

La loi du 29 juin 1984⁹⁷ relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles marque un tournant en matière d'organisation de la pêche en eau douce. Au titre de cette loi, « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général. La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément* » (article L.430-1 du Code de l'environnement). Il est nécessaire de protéger les milieux aquatiques, afin de garantir les différents usages de l'eau à long terme. Cette loi est un texte précurseur de la loi sur l'eau de 1992.

3*) La loi du 3 janvier 1992

Une réforme s'impose. A la demande du ministère de l'environnement créé en 1971, des commissions parlementaires, administratives ou bien universitaires sont réunies pour proposer des projets de réforme de la politique de l'eau.

Le droit de l'eau est un droit diffus et complexe, des solutions sont alors apportées dans le cadre de cette nouvelle réforme. Il y a une volonté de simplifier la réglementation, d'unifier le régime juridique de l'eau et enfin de préserver la ressource de manière globale. Considérer l'eau comme un patrimoine commun est une des propositions.

Le législateur avait pour mission de modifier le régime juridique de l'eau, soit en comblant les lacunes de la législation antérieure ou bien en créant un nouveau droit de l'eau. Mais le ministère de l'environnement n'a pas engagé de réforme totale du droit de l'eau. Un débat sur la politique de l'eau au Sénat a eu lieu le 20 juin 1990⁹⁸. Le projet fait référence à « une meilleure gestion quantitative et au renforcement de la lutte contre la pollution », à la mise en place d'une police de l'eau et du « principe pollueur payeur ».

La loi sur l'eau est votée et promulguée le 3 janvier 1992⁹⁹. Elle n'a cependant pas la portée qui devait lui être accordée. Le régime juridique de l'eau n'est pas réformé, notamment s'agissant des eaux de source et des eaux souterraines, puisqu'au titre de l'article 1^{er} de la loi

⁹⁷ Loi n°84-512 du 29 juin 1984 à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles, *JO du 30 juin*.

⁹⁸ Débat sur la politique de l'eau au Sénat, le 20 juin 1990, *JO Sénat CR 21 juin 1990*.

⁹⁹ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *JO 4 Janvier 1992*.

«l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis¹⁰⁰».

Les deux objets principaux de la loi sont « la gestion équilibrée de la ressource en eau » et « l'unité de la ressource ». La loi fait référence à une protection de l'eau étendue, et possède un volet pénal afin de sanctionner les infractions à la protection de l'eau. Par ailleurs, l'article 10 de la loi soumet à un régime d'autorisation et de déclaration les travaux, installations, ouvrages, activités réalisées à des fins non domestiques, selon l'importance des travaux, des risques, des dangers et incidences sur la santé, la sécurité, les prélèvements et le libre écoulement des eaux. Deux décrets du 29 mars 1993 prévoient les modalités d'application de ces régimes et la nomenclature des opérations soumises à ces régimes¹⁰¹.

La loi organise la gestion de la ressource autour de plusieurs instruments. Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas de Gestion des Eaux (SAGE) créés par la loi, *« fixent pour chaque bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau¹⁰² »*. Ils établissent le cadre d'une politique de l'eau à l'échelle de chaque bassin hydrographique. Les SAGE *« définissent les objectifs et les règles pour une gestion intégrée de l'eau, au niveau local¹⁰³ »*.

Le préfet de région où le comité de bassin a son siège, possède la fonction de préfet coordonnateur de bassin en matière de police et de gestion de la politique de l'eau. La loi sur l'eau de 1992, donne une place particulière aux collectivités en matière de protection et de gestion des eaux.

Cette loi a été suivie de décrets, et complétée par la loi Barnier de 1995, que nous allons étudier.

¹⁰⁰ Article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1992, codifié à l'article L 210-1 du Code de l'environnement.

¹⁰¹ Décret du 29 mars 1993 relatif aux modalités d'application des régimes d'autorisation et de déclaration, *JO 30 mars 1990* et décret du 29 mars 1993 établissant une nomenclature des opérations soumises à ces deux régimes, *JO 30 mars 1993*.

¹⁰² Article 3 de la loi du 3 janvier 1993 sur l'eau, codifié à l'article L211-1 du Code l'environnement.

¹⁰³ Idem

4*) La loi du 2 février 1995, dite « Barnier »

La loi du 2 février 1995¹⁰⁴ relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Barnier », complète la loi sur l'eau. Elle rend obligatoire pour les maires d'élaborer un rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement. Elle fixe également la durée des délégations de service public. Elle introduit également la responsabilité des personnes morales. Cette loi réforme la politique des risques, elle comporte des dispositions relatives aux risques naturels. Elle institue des plans de prévention des risques naturels prévisibles, tels que les inondations, les tempêtes, cyclones... Le plan de prévention des risques vaut servitude d'utilité publique.

Par ailleurs, elle comporte des dispositions relatives à l'entretien régulier des cours d'eau. Afin de limiter les risques d'inondation, les propriétaires riverains sont tenus d'assurer le curage et l'entretien des cours d'eau non domaniaux dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes.

5*) La loi de transposition de la Directive cadre sur l'eau du 21 avril 2004

Au titre de la Directive cadre sur l'eau, les Etats membres avaient pour obligation de transposer cette directive au 22 décembre 2003. Les délais fixés par la directive n'ont pas été respectés. Elle est transposée par la loi du 21 avril 2004¹⁰⁵.

La loi de transposition a pour rôle d'intégrer en droit français les objectifs de la politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle doit jouer un rôle important dans le domaine de l'eau en droit interne. Malheureusement la transposition de la DCE est limitée.

Notamment, au regard des principes relatifs au droit de l'environnement et au droit de l'eau énoncés par la directive dans son préambule, la loi de transposition ne les reconnaît que limitativement. Au titre du principe de la participation, la loi de transposition précise la mise en œuvre du processus consultatif et participatif imposé par la directive. Cependant les délais établis par la DCE pour atteindre ces objectifs n'ont pas été transposés. Le législateur interprète de manière restrictive le principe de participation et ignore le principe d'accès à la justice. Il ne fait pas référence à la mise en œuvre du principe de prévention, ni même au droit

¹⁰⁴ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n°29 du 3 février 1995.

¹⁰⁵ Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JO* 22 avril 2004.

à l'eau ou au droit à l'assainissement. Par ailleurs, il fait référence au principe utilisateur payeur mais pas au principe pollueur payeur.

La loi de transposition doit inciter à la mise en place de mesures relatives à une « *utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponible*(article 1 b de la DCE) ». Mais elle ne fait aucune référence à ces mesures.

6*) La loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (EMA) du 30 décembre 2006¹⁰⁶ a renouvelé l'ensemble de la politique de l'eau, en raison des insuffisances de la loi de transposition au regard des objectifs fixés par la DCE.

Elle a aussi apporté des avancées majeures : la reconnaissance du droit d'accès à l'eau pour tous, la transparence de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement et enfin, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la gestion de l'eau.

La loi EMA de 2006 a apporté des modifications sur les plans institutionnel et financier :

- Renforcement du principe de gestion par bassin.
- Modification de la composition des comités de bassin.
- Création de l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA).
- Précision des missions et réforme du système de financement des Agences de l'Eau.
- Renforcement de la portée juridique des SAGE, (ils sont opposables aux tiers).
- Modification et renforcement de la police de l'eau.
- Lutte contre les pollutions diffuses.

Ainsi, si le droit de l'eau et des milieux aquatiques s'applique de plein droit dans les Départements et Régions d'Outre-mer, il n'en demeure pas moins une relative application de ce droit sur ces territoires. L'éloignement ainsi que l'application du droit métropolitain en l'absence de prise en compte des spécificités écologiques des DOM constituent des obstacles à la protection de l'eau et de la biodiversité.

¹⁰⁶ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* n°303 du 31 décembre 2006.

II - L'effectivité du droit interne dans les DOM

Les îles sont des espaces limités. Elles sont plus soumises et plus vulnérables aux pressions et activités humaines. Les écosystèmes des milieux insulaires sont d'une grande richesse, mais aussi d'une grande fragilité. Le droit doit jouer un rôle important dans la protection de ces milieux. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la portée du droit applicable en Outre-mer, ainsi que sur l'existence d'instruments juridiques spécifiques aux espaces insulaires en matière de protection de l'environnement et particulièrement de protection de l'eau?

A - La portée des lois sur l'eau

Les Départements d'Outre-mer font l'objet d'un important retard en matière de protection de l'eau. La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution n'a pas été appliquée. Le dispositif métropolitain n'a pu être étendu aux Départements d'Outre-mer qu'après l'entrée en vigueur en 1995 de la loi de 1992, loi sur l'eau.

Les comités de bassin ultra-marins n'ont été créés dans ces départements qu'à partir de 1996, le premier comité de bassin créé est celui de la Martinique en 1996. En 1993, le préfet de la Réunion crée le comité consultatif de bassin à caractère provisoire. La création du comité de bassin de la Réunion est consacrée par décrets et arrêtés d'application, publiés en 1995. La liste des membres est arrêtée par le préfet le 29 mars 1996.

Les agences de l'eau sont, elles aussi, absentes dans les DOM. Or en métropole, les agences de l'eau disposent de pouvoirs, de moyens techniques et financiers importants pour la gestion de la ressource en eau. Les DOM sont ainsi privés de moyens d'actions.

En 2000, la loi d'orientation de l'outre mer crée alors un Office départemental de l'eau dans chaque DOM. Puis en 2003, la loi de programme pour l'outre mer du 21 juillet 2003, institue la redevance pour prélèvement d'eau. En relation avec le comité de bassin Réunion et un programme pluriannuel d'intervention, l'Office de l'eau Réunion a initié le

recouvrement de cette redevance en 2005. Le conseil d'administration de l'Office de l'eau s'est réuni pour la première fois le 23 juillet 2003.

Si les Départements d'Outre-mer font l'objet d'un important retard dans l'application du droit en matière de protection de l'eau, au regard de leur éloignement avec la métropole, il est nécessaire de s'interroger sur la prise en considération par le droit des spécificités des espaces insulaires.

B - La rareté des instruments juridiques spécifiques aux milieux insulaires

La vulnérabilité des milieux insulaires requiert une protection élevée. La notion d'espace insulaire est très rare en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme¹⁰⁷. Le droit de l'environnement s'applique bien évidemment de manière générale dans les espaces insulaires, mais il n'est pas fait référence de manière explicite aux milieux ultramarins. Il n'existe pas de contraintes juridiques spécifiques à ces milieux, pourtant dotés d'une richesse écologique exceptionnelle. Le droit n'a donc pas intégré les spécificités des DOM.

Seules certaines dispositions du droit de l'urbanisme, du droit de la domanialité publique et de la fiscalité environnementale font référence aux milieux insulaires.

En effet, le droit de l'urbanisme, au regard des dispositions particulières au littoral (article L.146-6 ou L.146-7), fait référence aux DOM s'agissant de l'occupation et de l'utilisation des sols. En outre, certains schémas d'aménagement peuvent être spécifiques aux milieux insulaires (notamment le Schéma d'Aménagement Régional d'Outre-mer, ou le schéma d'aménagement de Corse).

Par ailleurs, certaines dispositions particulières du Code civil et du Code du domaine public fluvial s'appliquent aux milieux insulaires. Le Code du domaine de l'Etat, fait lui aussi référence aux milieux insulaires. Par ailleurs, s'agissant du domaine public maritime, la zone des cinquante pas géométriques est une spécificité de l'Outre-mer.

Enfin, la fiscalité de l'environnement fait elle aussi référence à l'insularité au regard de la taxe spéciale sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île (exemple : île de Ré). Au titre de l'article L.321-11 du Code de l'environnement le conseil

¹⁰⁷ LE CORNEC E., « Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », RJE n°1/2000, p 31.

général peut désormais instaurer « *un droit de passage pour les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur empruntant un ouvrage d'art reliant le continent à une île* ». Cette taxe départementale est une taxe facultative.

En effet, elle est instituée à la demande de la majorité des communes ou groupements de communes compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement situés sur une île maritime reliée au continent par un ouvrage d'art. La taxe est assise sur chaque véhicule terrestre à moteur qui emprunte l'ouvrage d'art qui relie l'île au continent pendant les périodes de perception définies par délibération du Conseil Général. Cette délibération est soumise pour accord à toutes les communes ainsi qu'à tous les groupements de communes compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement situées sur l'île. Le tarif est fixé par le conseil général à un plafond de 3,05 euros par véhicule, après accord de la majorité des communes et groupements de communes concernés. Cette taxe est recouvrée directement par le comptable du département ou par un régisseur agissant pour son compte ; ou bien par le concessionnaire de l'ouvrage dans les conditions définies par convention avec le département.

Une autre taxe est affectée à la protection des espaces naturels insulaires, la taxe sur les transports maritimes à destination d'espaces protégés. Ces taxes constituent des moyens financiers pour les collectivités destinés à la protection des espaces insulaires victimes de la sur fréquentation et des activités humaines. Pour être efficace, la part de la taxe affectée à la protection des espaces naturels, doit être proportionnelle à l'enjeu écologique.

Les instruments juridiques spécifiques aux milieux insulaires semblent rares. Il s'agit dans une seconde partie d'étudier plus particulièrement les spécificités du droit de l'eau à la Réunion tant au regard du cadre d'intervention du droit, qu'au regard des modalités de mise en œuvre de ce droit à la Réunion.

PARTIE II - Les spécificités du droit de l'eau à la Réunion

Le droit de l'eau à la Réunion comporte quelques particularités au regard du cadre d'intervention du droit de l'eau ainsi qu'au regard des modalités de mise en œuvre, qu'il est intéressant d'étudier. En effet, le statut juridique de l'eau dans les DOM est différent du statut de l'eau en métropole.

Par ailleurs, les institutions compétentes dans le domaine de l'eau en Outre-mer, sont adaptées aux spécificités locales. Il en est de même au regard des modalités de mise en œuvre du droit de l'eau dans les DOM. En droit interne, les instruments de gestion comprennent les instruments de planification générale, les instruments spécifiques, le tout complété par des mesures particulières de protection. Il s'agit d'analyser l'application de cette réglementation à la Réunion. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux est l'instrument français principal, de mise en œuvre de la politique communautaire de l'eau, fixée par la DCE. C'est un instrument de planification qui définit des orientations pour la protection de la ressource en eau et des milieux. Il est nécessaire d'étudier sa mise en œuvre à la Réunion, d'analyser les objectifs définis par ce schéma pour en connaître sa portée juridique. D'autres instruments de planification font l'objet d'une adaptation aux spécificités des espaces insulaires, tel que le Schéma d'Aménagement Régional (SAR de la Réunion) spécifique à la région.

Enfin, la qualité des eaux à la Réunion révèle une certaine dégradation ces dix dernières années. Des mesures particulières de protection des eaux contre les pollutions sont alors mises en œuvre sur l'île, qu'il s'agisse de l'eau potable grâce aux périmètres de protection, ou bien des eaux côtières par la mise en œuvre d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).

CHAPITRE 1 - Au regard du cadre d'intervention

La principale condition de régulation des usages de l'eau réside dans le statut juridique de la ressource. Le statut des eaux domaniales impose de distinguer la situation générale en métropole, de la situation particulière des Départements d'Outre-mer. En effet, en Outre-mer, l'eau est domaniaalisée dans la quasi-totalité de ses formes. Son usage est donc soumis à autorisation préalable.

Par ailleurs, le droit de l'eau à la Réunion, fait l'objet de spécificités quant aux acteurs compétents dans le domaine de l'eau. La loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (EMA) de 2006, a réformé l'organisation institutionnelle dans le domaine de l'eau. Cette organisation repose sur le dispositif instauré par la loi de 1964 et la loi sur l'eau de 1992. La mise en œuvre d'une approche par bassin, a donc conduit à la création d'institutions spécifiques. Compte tenu du statut juridique de l'eau dans les DOM, certaines institutions sont adaptées aux spécificités locales. Notamment les Offices de l'eau créés dans les DOM assurent les missions dévolues aux agences de l'eau en métropole. Il s'agit d'étudier le rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau, dont les pouvoirs de police attribués à certains acteurs, ainsi que le rôle des services de l'Etat et des institutions spécialisées dans le domaine de l'eau.

SECTION 1 - le statut juridique de l'eau

Du statut juridique des eaux découle les mesures de gestion et les droits d'usage de la ressource.

En métropole, à l'origine le domaine public de l'Etat comprenait uniquement les cours d'eau navigables et flottables. Puis la loi du 16 décembre 1964 a permis l'abandon du critère de la navigabilité. Désormais, la domanialité publique résulte d'un acte administratif. Le classement repose sur un motif d'intérêt général :

- navigation,
- alimentation en eau des voies navigables,
- besoins pour l'agriculture et l'industrie,
- besoins de la population,
- protection des inondations.

Le classement intervient après enquête publique effectuée par le préfet ou le préfet coordonnateur de bassin. L'acquisition des cours d'eau domaniaux est possible à l'amiable, par expropriation, par préemption, par dons ou legs...

Les DOM disposent d'un régime particulier. En Outre-mer, l'eau est domanialisée dans la quasi-totalité de ses formes. Son usage est soumis à obligation préalable. Ce statut découle de « la théorie des biens de la Couronne Outre-mer ». Il a ensuite fait l'objet d'une consécration jurisprudentielle et textuelle. Ce principe de domanialité des eaux en Outre-mer est déterminé par la loi.

Le régime du domaine public fluvial se caractérise par plusieurs principes : l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité, mais aussi par des règles de conservation du domaine public, telles que la police de conservation, obligations d'entretien, les contraventions de grande voirie, voirie routière. Ce principe contribue à une gestion équilibrée de l'eau. La domanialité publique des eaux Outre-mer, entraîne des effets juridiques particuliers.

I - Le principe de la domanialité publique des eaux en Outre mer

Il s'agit d'étudier la genèse du principe de la domanialité publique des eaux en Outre-mer, puis sa consécration textuelle, et jurisprudentielle.

A - Genèse du principe

De l'Antiquité à la féodalité, le droit de l'eau en métropole résulte de nombreuses règles hésitant entre appropriation privée ou non des eaux et distinction des cours d'eaux domaniaux et non domaniaux. Sous l'Antiquité, la règle est celle de « la non appropriation de l'eau ». Elle doit cependant être rapidement organisée par la communauté ou bien par le chef de la communauté en fonction de la ressource et des besoins de la population. Le roi est administrateur de l'eau. Les premières réglementations et législations s'agissant du droit de l'usage vont donc apparaître sous l'Antiquité.

Mais le droit romain à quant à lui, eu une grande influence sur le droit de l'eau en France. Les romains définissent et classifient l'eau au titre des choses. L'eau courante, la mer, sont les choses communes, res communis, qui ne peuvent être la propriété de personne. En revanche, les fleuves importants sont des choses publiques, res publica, mis à la disposition de tous, mais hors du commerce. Les petites rivières, les ruisseaux et les torrents appartiennent aux riverains. Cette distinction perdure sous l'ancien régime. Par ailleurs, la classification des cours d'eau de notre droit est née de cette distinction.

Une autre distinction a été opérée à cette époque, entre l'eau courante qui n'appartient à personne (domaine public) et le lit des cours d'eau qui appartient au riverain. En droit romain, le maître du fonds dispose de l'eau de pluie et de l'eau de source, qu'il peut aménager en étang ou en mare. Les différentes servitudes (de passage, d'aqueduc, de puisage...) ont défini les relations de voisinage et le droit de riveraineté. L'eau n'a donc pas fait l'objet d'appropriation privative à cette époque.

A l'époque féodale, les Comtes avaient pour rôle de contrôler, d'administrer et de punir les délits s'agissant des rivières et des chemins. Le bien commun restait contrôlé par le souverain et les particuliers bénéficiaient du droit d'usage. A cette période il y a une certaine confusion entre la notion de propriété et la notion de souveraineté. Le seigneur a autorité sur les rivières. Il contrôle et rend la justice sur les terres et les eaux, aussi bien concernant le puisage que la navigation ou encore l'installation de moulins. Cette autorité est proche du

concept de droit de propriété. Le seigneur possède un droit sur la rivière qui « coule en son fief ». Il a le pouvoir de mettre en place une taxe pour les habitants qui souhaiteraient moulin leurs grains grâce à l'installation du seigneur. On parlait de « ban du moulin ». Les communautés revendiquent alors des droits.

Les coutumes ont atténué les prérogatives des seigneurs sur l'eau. Les communautés ont conservé leur droit sur les rivières et ont obtenu une franchise et des libertés. Les servitudes d'inspiration romaine sont un deuxième élément coutumier. La propriété des eaux de pluie et de source, appartient au maître du fonds sur lequel elles jaillissent ou s'écoulent. Les eaux stagnantes appartiennent aussi au maître du fonds.

Au XIV^e siècle, les chemins et les fleuves appartiennent au roi. L'édit de Moulins en 1556¹⁰⁸ fait du domaine royal un bien inaliénable et prévoit de simples concessions sur les rivières. Il constitue le texte de référence concernant les droits fondés en titre (sur moulins fonctionnant à l'énergie hydraulique).

Une distinction est donc opérée entre les rivières navigables et les petites rivières. Les premières appartenant au roi et les secondes au seigneur. Une ordonnance de 1669 relative aux eaux et forêts¹⁰⁹ consacre la domanialité des rivières navigables : « *déclarons la propriété de tous les fleuves et les rivières portant bateaux, de leurs fonds, artifices et ouvrages de mains dans notre royaume et terre de notre obéissance, faire partie du domaine de la couronne, sauf les droits de pêche, moulins, bacs et autre usages que les particuliers peuvent avoir par titre et possession valable auxquels ils sont maintenus* ». En revanche, le régime juridique des rivières non navigables n'est pas déterminé.

Sous la révolution, la réforme du droit de l'eau fut plus délicate. Le principe de la domanialité des rivières navigables, consacré par l'ordonnance de 1669 relative aux eaux et forêts, fut repris par la législation révolutionnaire. Au titre de l'article 27 de la loi du 22 novembre et du 1^{er} décembre 1790 « *les fleuves et les rivières navigables sont considérés comme dépendances du domaine public* ». L'article 6 de la loi du 28 septembre et du 6 octobre 1791 confirme que « *nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'une rivière* ».

¹⁰⁸ Depuis le XIV^e siècle, le législateur souhaite assurer la conservation du domaine. L'édit de *moulins*, pris par Charles IX, en février 1556 n'introduit donc pas un principe nouveau. Cet édit donne son expression définitive à la loi fondamentale, d'inaliénabilité du domaine de la Couronne et en précise les exceptions. Ce texte témoigne de l'importance qu'attache la royauté au domaine de la couronne comme instrument de sa politique mais aussi, comme support de la continuité de l'Etat.

¹⁰⁹ Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques.

navigable ». Les droits féodaux ont ainsi été supprimés, privant les seigneurs de leurs prérogatives. Des controverses existaient sur les bénéficiaires de ces prérogatives.

Le Code civil de 1804, ne fait pas référence au droit de l'eau en tant que tel. Néanmoins l'article 538¹¹⁰ confirme la domanialité des cours d'eau navigables et flottables. Faute d'insuffisance législative et réglementaire, les contentieux relatifs à l'opposition du droit de propriété et du droit d'usage se sont multipliés.

La loi du 8 avril 1898¹¹¹ est le texte de base du régime juridique de l'eau, puisque l'évolution du droit de l'eau va se diriger vers « la réduction de la propriété sans jamais le remettre en cause ».

Dans les Départements d'Outre-mer, le droit de l'eau a connu une évolution différente de la métropole. Le statut juridique des eaux est déterminé par la domanialité publique.

Ce statut a été institué par la « théorie des biens de la Couronne Outre-mer ». Toutes les eaux de l'intérieur appartiennent au domaine de la Couronne¹¹². Le principe de domanialité est reconnu à cette époque, et l'usage de ces eaux n'est autorisé que sous certaines conditions.

En effet, au XVIII^e siècle, les français prennent possession des îles Mascareignes. En 1642, au nom du roi de France, l'île de la Réunion est baptisée « l'île Bourbon »¹¹³. L'île fut colonisée sous le ministre Colbert, elle devait être une étape pour conquérir l'île de Madagascar. La « Compagnie des Indes orientales » est créée en 1664, afin d'assurer son développement commercial dans l'océan Indien. C'est une concession du roi. Après faillite de cette Compagnie le 4 août 1764, les îles sont rétrocédées au roi, par arrêté du 8 avril 1764.

L'Ordonnance Royale du 25 septembre 1766 définit une nouvelle organisation administrative des îles. L'administration des îles est confiée à un gouverneur représentant du roi. L'ordonnance met également en place un tribunal, nommé « Tribunal Terrier ».

Sur l'île Bourbon, le système féodal appliqué en métropole est inconnu. L'île étant une dépendance du domaine royal, les rivières appartiennent au roi. Le roi et la Compagnie des

¹¹⁰ Article 538 créé par la loi 1804-01-25, promulguée le 4 février 1804.

¹¹¹ Loi n°1898-04-08 du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, *J.O du 10 avril 1898*.

¹¹² BRETON J-M., *Gestion des ressources en eau et développement local durable*, Karthala – Crejeta, coll. îles et pays d'outre-mer, 2008, p26.

¹¹³ Ce n'est qu'en 1793, que l'île Bourbon devient l'île de la Réunion.

Indes disposent alors du territoire par un système de « concessions de prises d'eau ». Les eaux courantes ne font pas partie du domaine colonial mais du domaine public.

B - La consécration jurisprudentielle et textuelle du principe

Le principe du régime spécial des eaux en Outre-mer a été consacré de manière jurisprudentielle, et textuelle¹¹⁴.

Dans l'arrêt de principe Butel du 4 octobre 1967¹¹⁵, le Conseil d'Etat consacre la domanialité publique des sources alimentant les eaux stagnantes ou courantes. Il précise que l'article 2 de la loi de départementalisation du 19 mars 1946¹¹⁶ n'a pas introduit par décret dans les DOM, le droit en vigueur en métropole, sans adaptation. Il est alors possible d'adapter la législation applicable en métropole aux spécificités des DOM par décret d'application, en respectant le principe d'assimilation.

Cet argument du Conseil d'Etat confirme la légalité du décret du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion¹¹⁷, pris en application de l'article 2 de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. L'article 1 de ce décret dispose que « *toutes les eaux stagnantes ou courantes, tous les cours d'eau navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, font partie du domaine public de l'Etat, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains* ». Certains articles de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux¹¹⁸ sont applicables aux fleuves et rivières par le décret du 31 mars 1948.

¹¹⁴ BRETON J-M., Gestion des ressources en eau et développement local durable, Ibid, p28.

¹¹⁵ CE 4 octobre 1967, Epoux Butel c/ Sieur Morazzani, AJDA 1968 II, p.587 note J.D.

¹¹⁶ Loi départementalisation n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, JO du 20 mars 1946.

¹¹⁷ Décret n°48-633 du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, JORF du 6 avril 1948.

¹¹⁸ Loi n°1898-04-08 du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, J.O du 10 avril 1898.

La loi du 28 juin 1973 relative au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion¹¹⁹ est venue confirmer le principe de domanialité publique des eaux en Outre-mer. Elle précise le régime des eaux pluviales. Ces éléments ont été codifiés à l'article L. 90 du Code du domaine de l'Etat qui dispose que « *font partie du domaine public de l'Etat, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains à la date du 6 avril 1946, toutes les eaux stagnantes ou courantes à l'exception des eaux pluviales mêmes lorsqu'elles sont accumulées artificiellement, tous les cours d'eau navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, les sources et par dérogation aux dispositions de l'article 552 du code civil, les eaux souterraines* ».

Il s'agit d'étudier à présent la particularité de la domanialité publique des eaux dans les DOM.

¹¹⁹ Loi n°73-550 du 28 juin 1973 relative au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, JO 29 juin 1973.

II - La particularité de la domanialité publique des eaux en Outre-mer

Si la quasi-totalité des eaux en Outre-mer sont domanialisées, il n'en demeure pas moins une exclusion s'agissant des eaux pluviales, qu'il est intéressant d'étudier.

A - Le régime particulier des eaux pluviales

L'article L.90 alinéa 1 du Code du domaine public de l'Etat exclu les eaux pluviales du domaine public des eaux Outre-mer puisque font partie du domaine public de l'Etat « *toutes les eaux stagnantes ou courantes à l'exception des eaux pluviales mêmes lorsqu'elles sont accumulées artificiellement* ». L'interprétation de cette disposition porte à confusion. Les eaux pluviales ne sont pas soumises au principe de domanialité publique, mais elles sont soumises à un régime particulier, au sens de cet article L.90.

L'article 641 du Code civil (issu de la loi du 8 avril 1898) dispose que « *tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds* (« *la même disposition est applicable aux eaux de sources nées sur un fonds*»).

Ces eaux appartiennent au propriétaire qui les reçoit sur son fonds, et peuvent faire l'objet d'une appropriation privative. Si le propriétaire n'a pas l'utilité de ces eaux, elles bénéficient aux propriétaires des fonds inférieurs au titre de l'article 640 du Code civil. Au titre de cet article : « *les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué. Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement. Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur* ». Des difficultés interviennent quant aux eaux pluviales accumulées par l'homme ou encore, quant aux eaux courantes lorsque l'écoulement est irrégulier.

A la Réunion, dans une affaire concernant le débordement d'une ravine ayant inondé des propriétés privées voisines suite à de fortes pluies, les autorités d'Etat ont entrepris des travaux de canalisation de la ravine¹²⁰.

Le Tribunal de grande instance par ordonnance du 24 mai 1989, renvoie les requérants devant le Tribunal administratif de Saint Denis¹²¹ afin de « *déterminer la qualité juridique du terrain*

¹²⁰ BRETON J-M., Gestion des ressources en eau et développement local durable, op.cit., p 30.

sur lequel les travaux ont eu lieu ». Le TA de Saint Denis considère que les travaux établis à l'amont de la propriété privée ont déterminé « *le tracé de la ravine qui la traverse* », ainsi « *le lit de la ravine appartient au domaine public de l'Etat* ». Ce jugement est annulé en appel par la Cour administrative d'appel de Paris¹²². La Cour considère que « *la ravine ne peut être regardée ni comme le lit d'eaux courantes, ni comme cours d'eau faisant partie du domaine public de l'Etat* » au sens de l'article L.90 du Code du domaine public de l'Etat. La cour considère que les travaux réalisés dans le domaine privé de l'Etat, relèvent d'un ouvrage public dont l'empiétement sur une propriété privée ne peut porter préjudice au tiers.

Le régime du domaine public fluvial se caractérise par certains principes qui contribuent à une gestion équilibrée de l'eau. La domanialité publique des eaux Outre-mer, entraîne des effets juridiques particuliers, qu'il s'agit d'étudier.

B - Le droit de l'eau adapté aux particularités de l'Outre-mer

Le régime du domaine public des eaux se caractérise par le principe d'imprescriptibilité, d'inaliénabilité, et par des règles de conservation du domaine public (police de conservation, contravention de grande voirie, voirie routière). La domanialité publique assure la préservation de la ressource.

La domanialité publique des eaux en Outre-mer entraîne des effets juridiques particuliers, ajoutés à ces principes.

L'alinéa 2 de l'article L.90 du Code du domaine de l'Etat dispose que « *toutefois, tout propriétaire peut, sans autorisation, utiliser, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat, l'eau provenant de sources situées ou de puits creusés sur son fonds pour l'usage domestique ou pour les besoins de l'exploitation agricole. Une autorisation est néanmoins nécessaire pour l'usage de ces eaux aux fins d'irrigation dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Les prélèvements effectués sans autorisation ne sont pas assujettis à redevance domaniale* ».

¹²¹ Tribunal administratif de Saint Denis du 21 avril 1993 Mme Clotaire Hooreau c/ préfet de La Réunion et maire de Saint-Joseph.

¹²² CAA de Paris du 6 décembre 1994, Ministère de l'environnement c/ Hooreau Clotaire et commune de Saint-Joseph.

Par ailleurs, le régime juridique de l'eau en métropole appliqué en Outre-mer, n'est pas sans difficultés, notamment au regard de la délimitation des cours d'eau. L'article 8 du Code du domaine public fluvial¹²³ stipule : « *les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Les arrêtés de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux. Ils seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété* ». En milieu tropical, ce principe est difficilement applicable. En effet, les fortes précipitations modifient la morphologie et le régime hydrique des cours d'eau, rendant difficile la qualification juridique des cours d'eau, et entraînant une certaine insécurité juridique.

S'agissant maintenant de la domanialité publique fluviale à la Réunion, l'arrêté du 21 août 2006 relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'Etat à la Réunion¹²⁴ dispose en son article 1, qu'en « vertu de l'article L. 5121-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, *« appartiennent au domaine public fluvial de l'Etat à la Réunion :*

- *les rivières, bras et ravines présentant des caractéristiques conformes aux critères naturels permettant de définir un cours d'eau, selon les textes en vigueur et la jurisprudence actuelle. Ces cours d'eau, pour lesquels aucun propriétaire riverain n'a fait valider, dans le délai fixé par la loi, ses droits régulièrement acquis, sont identifiés à l'annexe I de cet arrêté. La délimitation foncière de ce domaine public fluvial sera effectuée conformément à la règle du plenissimum flumen¹²⁵ (article L. 2111-9 du code général de la propriété des personnes publiques).*
- *Les affluents, en eau de manière pérenne, permanente et continue, des cours d'eau.*
- *Les plans d'eau alimentés par des eaux pluviales météoriques et de ruissellement et par des cours d'eau, des sources ou d'eau souterraine, et pour lesquels aucun propriétaire riverain n'a fait valider, dans le délai fixé par la loi, ses droits*

¹²³ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 art. 30, art. 32, *Journal Officiel* du 18 décembre 1964.
Décret n° 70-1115 du 3 décembre 1970 art. 1, *Journal Officiel* du 4 décembre 1970.

¹²⁴ Arrêté n° 06 - 3077 /SG/DRCTCV enregistré le 21 août 2006 relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'Etat à la Réunion.

¹²⁵ Niveau maximal de la rivière, avant débordement. Le plenissimum flumen délimite l'emprise du domaine public fluvial naturel.

régulièrement acquis. Sont exclus les plans d'eau uniquement formés par des eaux pluviales météoriques et de ruissellement.

- *Les deux canaux d'irrigation, alimentés par des eaux domaniales dérivées de cours d'eau, suivants : canal Payet (Saint-Joseph) et canal de la Vierge noire (Sainte-Marie) ».*

Si le statut des eaux des DOM fait l'objet d'une spécificité, les acteurs compétents dans le domaine de l'eau font eux aussi l'objet de particularités. Le statut particulier de l'eau dans les DOM, a conduit à la création d'institutions adaptées aux spécificités locales.

SECTION 2 - Les acteurs compétents dans le domaine de l'eau

La France est un Etat décentralisé, comprenant 26 régions, dont 4 en Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion), 96 départements dont 4 en Outre-mer, et enfin, environ 36 700 communes. Sont ajoutés, les Territoires d'outre-mer à statut particulier (les îles dans le Pacifique, l'Océan indien, des Terres australes, St Pierre et Miquelon). Les Régions et les Départements sont des circonscriptions administratives de représentation de l'État, sous l'autorité d'un Préfet.

Les lois de décentralisation ont permis la redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales, afin de renforcer l'action locale et de développer une démocratie de proximité.

Il s'agit d'étudier, les compétences des Départements et Régions d'Outre-mer en matière de gestion de l'eau. Il existe une multiplicité de compétences à différents niveaux (communes, département, région) dans ce domaine.

En outre, la mise en œuvre d'une gestion de l'eau par bassin a conduit à la création d'institutions spécifiques. Compte tenu du statut juridique de l'eau dans les DOM, certaines institutions sont adaptées aux spécificités locales.

I - Le rôle des collectivités territoriales

La décentralisation introduite par les lois Defferre de 1982 - 1983, confie de nouveaux pouvoirs aux collectivités territoriales. La loi constitutionnelle consacre le rôle des collectivités territoriales dans l'article I de la Constitution, principe selon lequel « *l'organisation de la République est décentralisée* ». Les régions figurent aux côtés des communes, des départements et des Collectivités d'Outre-mer, parmi les collectivités territoriales de la République consacrées dans la Constitution.

Les pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales ont été redistribués afin de renforcer l'action locale. La décentralisation permet aux collectivités territoriales de jouer un rôle dans le domaine de l'eau. Les élus locaux possèdent de nombreuses responsabilités dans le domaine de l'eau, directement ou par délégation de service.

La Réunion possède une particularité, elle est une région monodépartementale puisque l'ensemble des Départements d'Outre-mer sont à la fois une région et un département. La région et le département possèdent la même échelle d'actions, mais se différencient par leurs compétences.

A - La Région

En raison de ces compétences en matière d'aménagement, la région joue un rôle important dans la mise en œuvre des politiques locales de l'eau à plusieurs titres.

Tout d'abord, le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) est un instrument dont dispose la région qui peut lui permettre d'influer sur la gestion de l'eau à la Réunion.

La loi du 2 août 1984¹²⁶ consacre aux Conseils Régionaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Ils doivent adopter un Schéma d'Aménagement Régional qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et comprend un chapitre particulier, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer permettant l'application de la loi littoral. Le SAR permet la prise en compte

¹²⁶ Loi n°84-747 du 2 août 1984 RELATIVE AUX COMPETENCES DES REGIONS DE GUADELOUPE, DE GUYANE, DE MARTINIQUE ET DE REUNION, *JORF* du 3 août 1984.

de la ressource dans la répartition des zones à urbaniser, la conservation et la protection des espaces naturels agricoles, ainsi que la prise en compte des risques liés à l'eau.

Par ailleurs, dans la cadre de la charte réunionnaise de l'environnement, la Région met en œuvre une politique de sensibilisation du public à la protection de l'environnement.

La Région a notamment joué un rôle important s'agissant de l'intégration de la gestion de l'eau dans le cadre du parc national des Hauts de la Réunion. De plus, elle apporte une aide financière en matière de collecte de données sur l'eau.

Par ailleurs, le Conseil Régional de la Réunion en collaboration avec le Territoire de la Côte Ouest (TCO), le Département et les services de l'Etat, a décidé de répondre à l'appel à projet national de « Gestion intégrée des zones côtières » piloté par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT). Ce projet de « gestion intégrée du littoral de l'Ouest de l'île de la Réunion » s'inscrit dans l'agenda 21 de la Réunion. Il doit permettre une meilleure gestion du littoral Ouest de l'île.

Le projet de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) a pour objectifs de préserver le récif corallien par la gestion de la Réserve Naturelle Marine et le développement économique du littoral.

Si la Région joue un rôle dans la mise en œuvre des politiques locales de l'eau en raison de ces compétences en matière d'aménagement, le Département détient lui aussi une compétence non négligeable en matière de gestion de l'eau.

B - Le Département

Au titre de l'article L.142-1 et suivants du Code de l'Urbanisme, le Conseil Général, met en œuvre une politique de préservation des Espaces Naturels Sensibles (ENS) sur l'ensemble du territoire de l'Ile de la Réunion afin de protéger, gérer et ouvrir au public les espaces remarquables présentant une valeur patrimoniale. A ce titre, il perçoit la taxe sur les ENS.

Outre les compétences dont dispose le département en matière d'aménagement rural et de gestion des espaces naturels sensibles, il joue un rôle important dans la gestion de l'eau. En rapport au comité de bassin, le Département détient une compétence en matière de gestion de l'eau. Le président du Conseil Général préside l'Office de l'eau. Il aide à la réalisation de travaux et ouvrages d'irrigation. Sa fonction d'assistance technique et financière permet l'équipement des communes en matière d'eau potable et d'assainissement.

En effet, au titre de l'article L.3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales¹²⁷ créé par la loi EMA, *« pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le Département met à la disposition des Communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants, pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques ; une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dont il est membre ».*

« Dans les Départements d'Outre-mer, cette mise à disposition est exercée par les Offices de l'eau prévus à l'article L.213-13 du Code de l'environnement ». Un décret en Conseil d'Etat en précise les modalités d'application.

Dans le cadre institutionnel actuel superposant la Région au Département, la Région et le Département possèdent la même échelle d'actions. Les élus souhaitent une meilleure adaptation des lois et réglementations métropolitaines aux réalités locales, mais aussi une clarification des compétences entre la Région et le Département, afin d'éviter la superposition

¹²⁷ Article L3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales créé par Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 - art. 73, JORF 31 décembre 2006 en vigueur le 1er janvier 2008.

d'actions concurrentes. Cette clarification permettra une meilleure application des politiques publiques.

Par ailleurs, le préfet joue un rôle important dans le domaine de l'eau.

Tout d'abord, au titre de l'article L213-7 du Code de l'environnement, *« dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'Etat en ce domaine dans les régions et départements concernés »*.

Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution en cas de carence du maire, après mise en demeure restée sans effets (article L.2215-1 du CGCT). Le pouvoir de police générale n'appartient qu'au préfet lorsque les mesures envisagées pour prévenir ou faire cesser le trouble à l'ordre public ont un champ d'application qui excède le territoire d'une commune (article L.2215-1-3° du C.G.C.T.). Dans ce cas, le préfet est seul compétent.

Par ailleurs, il dispose d'un pouvoir de police spéciale, notamment en matière de police des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), ou de police de l'eau.

La Région et le Département disposent de certaines compétences dans le domaine de l'eau. Il s'agit d'étudier à présent les compétences des Communes et groupements de communes dans ce domaine. Elles sont au centre de la gestion locale de l'eau.

C - Les Communes et groupements de communes

La distribution d'eau potable relève de la compétence des communes depuis la Révolution française de 1789. La loi de 1964 confirme la gestion décentralisée de la politique de l'eau. La loi du 3 janvier 1992 a par la suite, étendue les compétences des Communes dans la gestion de l'eau. Elles concernent principalement l'approvisionnement et la distribution en eau potable et l'assainissement.

Ces compétences s'exercent dans le cadre de la commune. Lorsque les capacités financières ou techniques des communes sont limitées, elles sont incitées à se regrouper. Ces compétences s'exercent ainsi dans le cadre de l'intercommunalité (syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, syndicats mixtes, district, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, ou communautés de communes).

La Réunion dispose de vingt quatre communes. Elles ont une superficie importante, qui rend difficile la gestion du territoire par les élus, notamment en matière d'enjeux et d'application des réglementations. L'île comprend quatre micro-régions (Nord, Ouest, Est, Sud) délimitées par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR). L'organisation intercommunale mise en place a créé cinq intercommunalités dont quatre communautés d'agglomération : la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR), le Territoire de la Côte Ouest (TCO), la Communauté Intercommunale de la Réunion Est (CIREST), la Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS) et enfin, la Communauté de Communes du Sud (CCS).



¹²⁸ Schéma d'Aménagement Régional, mai 2006.

Dans le domaine de la gestion de l'eau, le maire et son conseil municipal, ou la structure intercommunale, choisissent le mode de gestion le plus approprié pour les services de l'eau potable et de l'assainissement. Il peut s'agir d'une gestion en régie ou bien d'une gestion par délégation partielle ou totale à un organisme public ou privé. Les élus sont responsables de la qualité et du coût de chacun des services, de leur bon fonctionnement. Seule la CINOR a une compétence en matière d'assainissement.

S'agissant de la qualité de l'eau, la personne publique ou privée en charge de la distribution de l'eau est responsable de la qualité de l'eau. Lorsque l'eau n'est pas conforme aux dispositions réglementaires, la personne compétente doit prendre, sur injonction du préfet, les mesures nécessaires à son amélioration et à la protection des utilisateurs.

Cependant, l'utilisation de l'eau issue du milieu naturel est soumise à l'autorisation du préfet qui fixe les conditions d'exploitation et de protection du lieu de prélèvement, et indique notamment les procédés de traitement appropriés. Le préfet détermine les périmètres de protection des captages d'eau.

Au titre de la loi sur l'eau de 1992 et de la directive de 1991 relative au traitement des eaux usées urbaines, les communes disposent de compétences obligatoires en matière d'assainissement. Elles doivent délimiter sur leur territoire, après enquête publique, les zones relevant de l'assainissement collectif et les zones relevant de l'assainissement non collectif. Elles ont pour mission de mettre en place et de contrôler les services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

Enfin, le décret du 26 septembre 1994¹²⁹ prévoit l'information des usagers par le maire par affichage en mairie des documents transmis par le préfet des données relatives à la qualité de l'eau distribuée.

Par ailleurs, le Maire détient deux types de pouvoirs de police :

- Police administrative, à caractère préventive. Les pouvoirs de police du maire sont prévus par les dispositions des articles L.2211-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. « *Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique* ». « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale,*

¹²⁹ Décret n°94-841 du 26 septembre 1994 relatif aux conditions d'information sur la qualité de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine, *JORF* n°228 du 1 octobre 1994.

de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs (article L.2212-1 du CGCT) ». La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique (article L.2212-2 du CGCT).

Au titre de la police municipale, le maire a la possibilité de réglementer des activités par arrêtés municipaux. Ces arrêtés peuvent avoir une portée générale ou individuelle, mais ne doivent pas aboutir à une interdiction d'une liberté publique.

- Police judiciaire, à caractère répressif. Le maire et ses adjoints, ont la qualité d'officier de police judiciaire. L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du Procureur de la République. Le maire a la possibilité de commissionner un agent (policier municipal, un garde champêtre...) de sa commune afin de l'assister dans ses fonctions de police. Cet agent sera compétent pour sanctionner les infractions. Après mise en demeure, ces agents peuvent dresser des procès verbaux si une infraction est constatée.

Le maire peut intervenir pour constater des infractions en matière de pollution des eaux. Les sanctions sont prévues aux articles 22 et 23 de la loi du 3 janvier 1992. Le maire dispose notamment de la police de la baignade et des activités nautiques.

Il dispose aussi, d'une police de l'urbanisme. Le Code de l'urbanisme apporte au maire des moyens pour contrôler la gestion de la ressource en eau. La planification permet au maire de réglementer l'occupation des sols concernant certains espaces spécifiques.

Enfin, si la police des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement incombe au préfet, le maire demeure autorité de police générale. Le maire peut demander au préfet et au pollueur d'éradiquer les risques de pollution (loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement).

Aux compétences des collectivités territoriales, s'ajoutent l'intervention des services de l'Etat ainsi que l'intervention des institutions spécialisées, créées par la loi de 1964, dans une logique de gestion par bassin.

II - L'adaptation des institutions aux spécificités locales

Les services de l'Etat ainsi que les institutions spécialisées dans le domaine de l'eau, font l'objet d'une adaptation aux spécificités locales de la Région. Il s'agit d'étudier les compétences et l'organisation des services de l'Etat intervenant dans la gestion de l'eau à la Réunion, ainsi que les institutions spécialisées dans le domaine de l'eau spécifiques au DOM.

A - Les missions des services de l'État dans le domaine de l'eau

Il est nécessaire d'étudier l'organisation et les missions des services de l'Etat intervenant dans le domaine de l'eau à la Réunion.

1°) La Mission interservices de l'eau (MISE)

La Mission interservices de l'eau est une structure qui regroupe, sous l'autorité du préfet de la Région et du Département, les services déconcentrés de l'Etat chargés de mettre en œuvre les pouvoirs de police de la conservation et de la gestion de la ressource au nom de l'Etat. La MISE ne dispose pas de la personnalité juridique.

Elle anime et coordonne les services de l'Etat afin de répondre à diverses missions. Elle assure la mise en œuvre des politiques nationales au niveau départemental en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

La MISE permet l'harmonisation des procédures d'instruction des dossiers relatifs à la loi sur l'eau, ainsi qu'une meilleure application de la police de l'eau et des milieux aquatiques, de la police de la pêche en eau douce, de la réglementation relative au principe du domaine public maritime et fluvial.

Elle assure la protection de la qualité de l'eau et la gestion quantitative des eaux, ainsi que la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides. En matière de protection, elle intervient par la collecte et le traitement des eaux usées ; la mise aux normes de la qualité des eaux destinées à la consommation ; la mise en œuvre de périmètres de protection des eaux potables et la protection des eaux contre les pollutions d'origines agricoles ou industrielles. En matière de gestion quantitative, la MISE applique une réglementation relative aux prélèvements, et aux rejets.

Enfin, elle assure le suivi des outils de planification, notamment le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et les Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, les plans de prévention des risques d'inondations, les schémas de protection des crues.

Cependant, à la Réunion, la MISE est inexistante, mais une Commission de l'eau est mise en place. Cette absence de MISE est décevante, car comme nous l'avons vu, lorsqu'elle est créée, elle permet la coordination des services de l'Etat.

2*) Le chef de pôle régional « environnement et développement durable » dans le domaine de l'eau

Le Directeur Régional de l'environnement, préside le Pôle Régional « environnement et développement durable ». Il est chargé d'animer et de coordonner l'action des services de l'Etat, compétents dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Il assure les missions suivantes :

- Définit la politique de l'eau et des milieux aquatiques dans le département, transcrite dans un plan d'action pluriannuel engageant l'ensemble des services de l'Etat.
- Valide le plan d'action annuel de la police de l'eau.
- Programme et met en cohérence des financements publics.
- Définit la position de l'Etat dans les documents de planification et de programmation relatif à l'eau et aux milieux aquatiques.
- Veille à la cohérence de l'action des services de l'Etat et assure la prise en compte des enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques dans les autres politiques de l'Etat.
- Evalue la mise en application de la politique de l'eau.
- Organise la transparence des informations.

Pour assurer ses missions, le Directeur Régional de l'environnement, fait appel aux services de l'Etat ayant compétence en matière d'eau et de milieux aquatiques. Il réunit le Pôle Régional en une « commission eau » afin de permettre une certaine coordination dans le domaine de l'eau. La Commission eau comprend la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), la Direction Départementale de l'Equipement (DDE), la Direction Régionale de l'Industrie, de la

Recherche et de l'Environnement (DRIRE), la Direction des Services vétérinaires (DSV), et la Brigade de la Nature de l'Océan Indien (BNOI).

Au titre de l'article 4 du décret n°2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin¹³⁰, la commission eau représente la commission administrative de bassin. Puisque « *dans chaque bassin ou groupement de bassins est instituée une commission administrative de bassin, présidée par le préfet coordonnateur de bassin, composée des préfets de région, des préfets de département, des chefs des pôles régionaux de l'Etat chargés de l'environnement, du directeur régional de l'environnement qui assure la fonction de délégué de bassin et du trésorier-payeur général de la région où le comité de bassin a son siège, ainsi que du directeur de l'agence de l'eau* ». « *Le préfet coordonnateur de bassin y associe, en tant que de besoin, les chefs ou responsables des services déconcentrés de l'Etat dans le bassin, les représentants des établissements publics de l'Etat intéressés et, dans les départements d'outre-mer, le directeur de l'office de l'eau. Il peut inviter toute personne qualifiée* ». La commission est consultée sur les « *projets de SDAGE, les programmes de mesures et les schémas de prévisions des crues* ».

3°) Le Service unique de la Police de l'Eau (SPE)

La Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) est désignée comme le service unique de police de l'eau et des milieux aquatiques (SPE). Le SPE a été créé par arrêté du 27 juillet 2005¹³¹ portant organisation des services de l'Etat dans le domaine de l'eau. Elle a pour mission la protection de la ressource en eau. Les contrôles menés par le SPE dans le domaine des pollutions diffuses, sont dirigés avec la DAF, la DSV et la DRIRE.

Le service de police de l'eau assure :

- « *La police administrative de l'eau* »: elle instruit et suit les dossiers soumis à la nomenclature eau du décret du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi de 1992, les autorisations au titre de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie

¹³⁰ Décret n°2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin, *JORF n°125 du 31 mai 2005*.

¹³¹ Arrêté n°05-1923/SG/DRCTCV du 27 juillet 2005 portant organisation des services de l'Etat dans le domaine de l'eau.

hydraulique, ainsi que les autorisations délivrées en application des articles L.432-3 et L.432-9 du Code de l'environnement relatifs à la protection de la faune piscicole et de son habitat et aux obligations relatives aux plans d'eau.

Le responsable du service de la police de l'eau veille au respect des prescriptions fixées par des actes administratifs répondant aux obligations de l'article 13 du décret du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration¹³² prévues par l'article 10 de la loi sur l'eau de 1992¹³³. En effet, « *les conditions de réalisation, d'aménagement et d'exploitation des ouvrages ou installations, d'exécution des travaux ou d'exercice de l'activité doivent satisfaire aux prescriptions fixées par l'arrêté d'autorisation et, le cas échéant, par les arrêtés complémentaires* ».

- « *La police judiciaire dans le domaine de l'eau et de la pêche* » : cette mission de constatation des infractions est exercée sous l'autorité des procureurs de la République. Le responsable du SPE, a pour mission le suivi des procédures ou bien la mise en œuvre des transactions pour le département. Il collabore avec la Brigade de la Nature de l'Océan Indien.
- Le SPE applique les dispositions des directives européennes, suite à leur transposition en droit interne.
- « *La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ou d'intérêt général dans le domaine de l'eau* » : à l'exclusion des DUP énoncées à l'article L1321-2 du Code de santé publique.
- « *Il est consulté sur les documents d'urbanisme* » : tel que les plans de prévention des risques inondation. Lors de l'instruction des dossiers d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), le SPE apporte des éléments d'information à la DRIRE et à la DSV.
- Le SPE contribue au suivi et à l'animation des documents de planification (SDAGE...), à la collecte et la diffusion d'informations.

¹³² Décret n°93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration, *JORF* n°75 du 29 mars 1993.

¹³³ Articles R.232-1 et R.232-2 du Code de l'environnement.

4°) La Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

Depuis la départementalisation en 1946, ainsi que la régionalisation en 1982, la Réunion est une région monodépartementale. La Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) de La Réunion a pour particularité d'assurer les missions d'une DRASS et d'une Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS). La DRASS est placée sous l'autorité du Préfet, et met en œuvre les politiques nationales dans les domaines de la santé, du social et médico-social et de la solidarité. La DRASS comprend un service santé environnement.

La loi du 9 août 2004, relative à la politique de santé publique¹³⁴, rend obligatoire l'élaboration, tous les cinq ans, d'un plan de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement. Le premier Plan National en Santé-Environnement adopté par le Parlement le 30 juillet 2004, comprend quarante cinq actions notamment la garantie d'une eau de bonne qualité.

Pour répondre à ces objectifs, la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales de la Réunion possède des compétences dans le domaine de l'eau. Elle instruit les périmètres de protection de captages. Elle a compétence en matière de suivi de la qualité des eaux de consommation, de baignade et de rejets d'eaux résiduaires. La DRASS doit faire respecter les évolutions réglementaires relatives à l'assainissement non collectif et inciter les collectivités à respecter les exigences réglementaires définies par la loi sur l'eau, en matière d'assainissement collectif.

¹³⁴ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, *JORF n°185 du 11 août 2004*.

5*) La Direction Départementale de l'Équipement

La Direction Départementale de l'Équipement (DDE) a pour compétence la gestion du Domaine Public Fluvial (DPF) à la Réunion¹³⁵.

La conservation du domaine public fluvial consiste à :

- surveiller le DPF, afin de préserver son intégrité matérielle et l'usage hydraulique auquel il est affecté ;
- assurer le libre écoulement des eaux, hors crue ;
- assurer la maîtrise foncière au titre de la servitude instaurée par l'article L.5121-3 du Code général de la propriété des personnes publiques afin de permettre le passage des services administratifs ;
- instruire les demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine et veiller au respect des règles d'occupation des sols.

Au titre de la circulaire du 6 août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique¹³⁶, la DDE a pour mission, la sécurité et le contrôle des digues de protection. Cette circulaire vise à définir le rôle de l'Etat en matière de connaissance et de suivi du parc de digues sur le territoire national, en fixant notamment les modalités d'identification et de contrôle des ouvrages recensés intéressant la sécurité publique au titre de la police de l'eau. La DDE a également pour mission la police des eaux marines.

¹³⁵ Entretien, conservation, autorisations d'occupation, maîtrise d'ouvrage, au titre du décret n°73-428 du 27 mars 1973 relatif à la gestion des cours d'eau et police des eaux superficielles dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, JORF du 6 avril 1973.

¹³⁶ Circulaire du 6 août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique, *BOMEDD n° 03/21*.

6°) La Direction Régionale de l'Environnement

La Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) est un service déconcentré du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). La DIREN a été mise en place en 1992 et a pour mission de contribuer à la connaissance, à la protection, à la gestion et à la valorisation de l'environnement.

Le décret du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les Régions d'Outre-mer¹³⁷, crée les Directions Régionales de l'Environnement dans les DROM. *« Les directions régionales de l'environnement se substituent aux délégations régionales à l'architecture et à l'environnement (article 1er du décret). La Direction régionale de l'environnement de La Réunion est à la disposition du représentant du Gouvernement à Mayotte en tant que de besoin (article 2 du décret) ».*

La DIREN est chargée sous l'autorité du préfet, *« d'appliquer, les politiques publiques définies notamment par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et de veiller au respect de la réglementation, en particulier dans le domaine de l'eau, de la protection des sites, de la nature et des paysages, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. La direction régionale de l'environnement contribue à promouvoir un urbanisme et une architecture de qualité s'intégrant harmonieusement dans le milieu environnant (article 8 du décret) ».* *« Elle dispose d'une mission relative à la coordination, à la collecte et à la diffusion des données et des connaissances sur l'environnement. Elle est chargée de la conservation des milieux naturels remarquables ».*

La DIREN a un rôle important dans la gestion de l'eau. Outre la collecte d'information, elle est chargée de l'évaluation des besoins, de l'élaboration, et du suivi des documents de planification dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Elle a pour mission de veiller à l'application des législations relatives à l'eau. Elle est consultée pour avis sur les documents d'incidences et sur les études d'impact.

¹³⁷ Décret n°94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les Régions d'Outre-mer, *JORF n°11 du 14 janvier 1994.*

Le directeur régional de l'environnement exerce les attributions attachées à la fonction de délégué de bassin par l'article 4 du décret du 27 février 1987¹³⁸ (article 10 du décret de 1994). Le directeur régional de l'environnement est nommé par le ministre chargé de l'environnement, après consultation du ministre chargé de l'équipement et du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer (article 11 du décret). Par ailleurs, il est délégué régional du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP). Il dispose de la Brigade de la Nature de l'Océan Indien (BNOI) placée sous son autorité.

7°) Brigade de la Nature de l'Océan indien (BNOI)

Il s'agit d'une organisation regroupant des Agents Techniques de l'Environnement (ATE) et des Techniciens Supérieurs de l'Environnement (TSE) de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) et du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP).

Crée en 1994, la BNOI est chargée de la police de l'environnement. Cette brigade intervient à la Réunion et ponctuellement à Mayotte. Elle assure des études techniques, constate les infractions et sensibilise le public à la protection du patrimoine naturel. Les agents de la BNOI assurent la surveillance des milieux aquatiques et des populations piscicoles. Ils concourent à la police de l'eau et de la pêche.

8°) Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement et la Direction des Services Vétérinaires

La Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) et la Direction des Services Vétérinaires (DSV) interviennent dans le domaine de la gestion de l'eau au titre de leurs compétences en matière de contrôle des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

Dans le cadre de la loi du 19 juillet 1976¹³⁹ relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et de la loi sur l'eau de 1992, la DRIRE exerce un pouvoir de police auprès des établissements industriels et agricoles. La DRIRE a pour mission de

¹³⁸ Décret n°87-154 du 27 février 1987 RELATIF A LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE ET A L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DANS LE DOMAINE DE L'EAU, JORF du 8 mars 1987.

¹³⁹ Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 RELATIVE AUX INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, JORF du 20 juillet 1976.

contrôler les activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et la santé par la prévention des risques technologiques majeurs, la gestion des déchets dangereux et la réduction des pollutions (eau, air, sols pollués).

La DRIRE instruit les demandes d'autorisation, contrôle le respect des prescriptions par les exploitants, dresse des procès-verbaux d'infraction et informe sur les rejets et les risques, ainsi que sur la réglementation.

S'agissant de la gestion des ressources minérales, la DRIRE instruit les dossiers relatifs aux titres miniers et aux eaux minérales, établit le suivi d'exploitation, contrôle l'application des règles d'hygiène et de sécurité dans les mines et les carrières et enfin, contrôle les dépôts et l'utilisation des explosifs.

9*) Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes de La Réunion et des Iles Eparses (DRDAM)

La DRDAM est un service déconcentré du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, rattachée à la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer (DAMGM) ; elle est mise à disposition du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche pour les missions relevant de la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA).

Elle intervient sur l'île de la Réunion et sa zone économique exclusive, sur la ZEE des îles Eparses, des Terres Australes et Antarctiques Françaises, uniquement pour les suites à donner aux infractions à la réglementation des pêches, et à Mayotte.

La Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes a compétence en matière :

- de gestion administrative générale,
- de sécurité des navires,
- d'aides financière et techniques aux activités maritimes,
- de réglementations relatives à l'usage du milieu marin (pêche, circulation et plans de balisage des eaux proches du littoral, en liaison avec les maires),
- de police générale et de police de la pêche,...
- de pouvoir de police judiciaire au titre du Code disciplinaire et pénal de la marine marchande et de la loi de 1983 relative aux saisies à la suite d'infractions à la réglementation de la pêche.

La DRDAM peut être sollicitée par la Commission de l'Océan Indien (COI), et contribue à des projets de coopération avec l'île Maurice, Madagascar...

Comme nous venons de l'étudier, les services de l'Etat disposent de nombreuses compétences dans le domaine de l'eau. Elles sont amenées à évoluer, puisque le 10 juillet 2007, sous l'impulsion du Président de la République, le Premier Ministre a lancé la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). La réorganisation des services de l'Etat autour de pôle de compétence doit conduire à des fusions de certains services, telle que la fusion des DAF et DDE. Entre 2009 et 2010, les nouvelles directions commenceront à ce mettre en place, pour une entrée en application au premier janvier 2010, telles que la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Départementale de l'Equipeement et de l'Agriculture, ou encore la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

Outre l'intervention des services de l'Etat dans le domaine de l'eau, des institutions spécialisées dans le domaine de l'eau ont été créées par la loi de 1964, dans le cadre d'une gestion par bassin.

B - Les institutions spécialisées

Les institutions spécialisées dans la gestion de l'eau ne sont pas les mêmes en métropole que dans les Départements d'Outre-mer. Certaines structures spécifiques sont adaptées aux spécificités des DOM.

Au niveau national, tout d'abord, il est nécessaire de s'interroger sur le rôle de l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) créé par la loi EMA de 2006, puis au niveau du bassin, du rôle des structures spécifiques présentes sur le territoire de la Réunion.

1°) Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)

L'ONEMA, établissement public national de l'Etat, a été créé par la loi de 2006 et par un décret du 25 mars 2007¹⁴⁰. Il a pour mission « *de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole*¹⁴¹ ».

Il est doté d'une compétence d'aide aux services de l'Etat, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques, et de coordination technique des programmes de surveillance de l'état des eaux, d'études et d'analyse des activités susceptibles d'avoir une incidence sur le milieu.

L'ONEMA « *veille au respect des réglementations concernant l'eau et la pratique de la pêche et assure le contrôle des usages pour garantir la préservation des masses d'eau*¹⁴² ». Il apporte une aide financière aux bassins.

L'ONEMA possède neuf délégations interrégionales : Nord-Ouest, Bretagne-Pays de Loire, Nord- Est, Centre-Poitou Charentes, Rhône-Alpes, Massif Central, Aquitaine-Midi Pyrénées, Méditerranée, Bourgogne Franche-Comté. Il n'a pas été mis en place de délégation dans les Départements d'Outre-mer. Cette absence de délégation à la Réunion, semble poser certaines difficultés, notamment financières et techniques.

Cependant en 2008, l'ONEMA a élaboré un programme de solidarité envers les DOM et les COM¹⁴³, dont le budget s'élève à 14 millions d'euros. Environ 12 millions d'euros seront alloués pour soutenir les équipements en matière d'assainissement à la Réunion, en

¹⁴⁰ Décret n°2007-443 du 25 mars 2007 relatif à l'ONEMA, JO du 27 mars 2007.

¹⁴¹ Article L 213-2 à L 213-9 du Code de l'environnement issu de la loi EMA.

¹⁴² <http://www.onema.fr/>

¹⁴³ Rapport de l'ONEMA : un an d'actions, le 13 juin 2008.

Guyane, en Martinique, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Et environ 2 millions d'euros seront consacrés à la réalisation d'études menées avec les Offices de l'eau, relative aux activités ayant une incidence sur les milieux aquatiques (notamment, la contamination des eaux par le chlordécone en Martinique et en Guadeloupe et l'orpaillage en Guyane).

Au niveau du bassin, des structures spécifiques ont été adaptées aux spécificités des DOM.

2°) Le Comité de bassin

Les comités de bassin ont été créés en France métropolitaine par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, afin de répondre aux objectifs de cette loi, notamment, la gestion cohérente des ressources en eau par unités hydrographiques, la création de comité de concertation, et la mise en place du principe pollueur payeur.

Ce dispositif métropolitain n'a été étendu aux Départements d'Outre-mer qu'en 1992 avec la loi sur l'eau. L'article 44 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992¹⁴⁴ codifiée à l'article L 213-4 du Code de l'environnement crée dans chaque DOM un comité de bassin. Le comité de bassin ne dispose pas de la personnalité juridique. Il détermine la politique de l'eau sur le territoire dont il a compétence.

Le 2 juillet 1993, le préfet de la Réunion crée le comité consultatif de bassin à caractère provisoire. Mais les agences de l'eau ne sont pas créées. Les décrets et arrêtés d'applications ne seront publiés qu'en 1995 et la première liste des membres est arrêtée par le préfet de la Réunion le 29 mars 1996.

« Dans les départements d'outre-mer, le comité de bassin est composé :

- de représentants des collectivités territoriales situées en tout ou partie dans le bassin ;*
- de représentants des usagers et de personnalités qualifiées ;*
- de représentants de l'Etat et des milieux socioprofessionnels désignés par l'Etat.*

¹⁴⁴ Décret n°95.632 du 6 mai 1995 relatif aux comités de bassins créés par l'article 44 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (DOM), JO du 7 mai 1992, modifié par le décret 2005-1641 du 22 décembre 2005, JO du 27 décembre 2005.

Il est consulté sur toute affaire importante dans le domaine de l'eau (travaux et aménagements d'intérêt commun, différends entre collectivités, SAGE ... (Article L.213-13-1 du Code de l'environnement¹⁴⁵)».

En matière de planification, le comité de bassin de la Réunion a pour mission de définir dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) les orientations politiques dans le domaine de l'eau. Il élabore, révisé et contrôle l'application du SDAGE. Il donne un avis sur les SAGE. Ainsi, il joue un rôle important concernant la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'eau (DCE). Il est consulté sur le programme pluriannuel et sur le taux des redevances des offices.

Concernant les actions de l'Office de l'eau :

- Le comité de bassin propose l'établissement des redevances et donne un avis conforme sur leurs montants.
- Il peut également proposer la programmation et le financement d'actions et de travaux.

Il est associé à la mise en place de structures administratives nécessaires à la gestion de l'eau. La loi de transposition de la DCE a étendue ses compétences s'agissant du suivi de la gestion. Il est chargé d'identifier les caractéristiques du bassin et d'établir le registre des zones spécifiques.

¹⁴⁵ Article L213-13-1 du Code de l'environnement, créé par *Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 - art. 86 JORF 31 décembre 2006.*

3°) L'Office de l'eau

Créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000¹⁴⁶, les Offices de l'eau sont constitués en application de l'article L.213-13 à L.213-20 du Code de l'environnement modifié à l'article 86 de la loi EMA, dans les quatre Départements d'Outre mer. Une circulaire n°11 du 22 avril 2008 relative aux Offices de l'eau d'Outre-mer¹⁴⁷ présente les dispositions législatives et réglementaires relatives aux missions et fonctionnement des Offices de l'eau.

Au titre de l'article L.213-13 du Code de l'environnement « *l'office de l'eau de la Réunion est chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques* ». Il s'agit d'un « *établissement public administratif* » disposant de la personnalité morale et de l'autorité financière. Il est « *rattaché au département* ».

Il exerce les missions suivantes :

- « *L'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages* ». La DCE impose des exigences en matière de connaissance et d'évaluation de l'état des milieux aquatiques, par la mise en place de réseaux de suivi. Ce qui nécessite des données précises et actualisées. Les Offices de l'eau interviennent sur l'ensemble des masses d'eau (eaux souterraines, superficielles, marines).
- « *Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques* ». En effet, en métropole, « *les départements ont pour mission l'assistance technique dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques* (article 3232-11 du CGCT) ». L'article 73 de la loi EMA confie cette mission aux Offices de l'eau dans les DOM, afin de permettre une meilleure coordination des actions entre les Départements et les Offices de l'eau.

¹⁴⁶ LOI no 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JORF n°289 du 14 décembre 2000.

¹⁴⁷ Circulaire n° 11 du 22 avril 2008 relative aux Offices de l'eau d'outre-mer, BO Ecologie et Développement durable n° 10-2008 du 29 mai 2008.

En application de la convention d'Aarhus¹⁴⁸ et de la Directive 2003/4/CE du parlement européen et du conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹⁴⁹, les Offices ont une mission de formation et d'information dans le domaine de la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Ces informations permettront la mise en place d'un système local d'information sur l'eau (SIE) imposé par la DCE.

- « *Sur proposition du comité de bassin de la Réunion, la programmation et le financement d'actions et de travaux* ». Les redevances et les aides des Offices de l'eau permettent la mise en œuvre des objectifs des SDAGE.

L'Office de l'eau est administré par un conseil d'administration qui comprend des représentants de la région, du département et des communes, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau, des représentants des services de l'Etat dans le département, des représentants d'usagers et des milieux socioprofessionnels, des représentants d'associations agréées de consommateurs et de protection de l'environnement, des personnalités qualifiées dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et littoraux (article L.213-13 du Code de l'environnement).

Au titre de l'article R. 213-67 du Code de l'environnement, le conseil d'administration de l'Office de l'eau règle par ses délibérations les affaires de l'office. Il délibère sur le budget, et le compte financier, le programme d'actions de l'Office, et sur le taux des redevances. Le conseil d'administration de l'Office peut décider un examen préalable des principales orientations budgétaires. Les délibérations adoptées par le conseil d'administration de l'Office doivent être signées par le président.

L'article R. 213-69 du Code de l'environnement, précise que le directeur de l'Office de l'eau « *assure le fonctionnement des services de l'office* ». Il est également « *responsable de l'exécution du budget* ». Le directeur de l'Office préside la commission d'appel d'offres et

¹⁴⁸ Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, JO du 21 septembre 2002.

¹⁴⁹ Directive 2003/4/CE du parlement européen et du conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *Journal officiel* n° L 041 du 14/02/2003.

procède au recrutement du personnel (article 22 du décret 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant Code des marchés publics¹⁵⁰).

« Il assiste avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration. Il assure la préparation des réunions du conseil d'administration, fait appliquer les décisions de celui-ci et le tient informé de leur exécution. Il est responsable de l'exécution du budget et représente l'office en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement. Il signe les contrats, accords ou conventions passés au nom de l'office (article R.213-69 du Code de l'environnement) ».

A la Réunion, la mission d'étude et suivi des ressources en eau est développée puisque l'ancien observatoire réunionnais de l'eau (ORE) a été transformé en Office de l'eau. Le personnel de l'ORE a été recruté par l'Office de l'eau. Les deux autres missions vont elles aussi se développer grâce à la redevance sur les prélèvements d'eau instaurée en 2005. Cette redevance permet de financer le programme pluriannuel adopté par le conseil d'administration de l'Office de l'eau en 2004.

Le programme pluriannuel d'actions et de travaux constitue l'une des missions de l'Office, proposée préalablement par le comité de bassin (article L. 213-13 du Code de envi.). Il comporte 6 thèmes :

- les économies d'eau,
- l'assainissement industriel, agricole et domestique,
- la gestion quantitative et qualitative,
- l'affirmation des compétences et l'innovation,
- les actions environnementales, la protection et la restauration des milieux,
- la médiatisation des actions et le partenariat.

En effet, au titre de l'article L.213-14 du Code de l'environnement, *« dans le cas où le comité de bassin confie à l'office de l'eau, en application des dispositions de l'article L. 213-13, la programmation et le financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau arrête un programme pluriannuel d'intervention déterminant les domaines et les conditions de son intervention et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en*

¹⁵⁰ Décret 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant Code des marchés publics¹⁵⁰, JORF n°179 du 4 août 2006 page 11627 texte n° 20.

œuvre ». *« L'office établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique »¹⁵¹*. Le taux des redevances est fixé par délibération du conseil d'administration de l'Office de l'eau après avis conforme du Comité de bassin.

L'Office de l'eau de la Réunion a mis en place depuis 2005, une redevance pour le prélèvement sur la ressource en eau, afin de financer le programme pluriannuel d'intervention. Sur demande du Comité de bassin, au titre de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, l'Office recouvre une redevance sur les prélèvements d'eau. Cette redevance est perçue sur les prélèvements d'un volume annuel supérieur à 10.000 m³ sur la ressource en eau destinée aux usages domestique, agricole ou industriel. Le taux de cette redevance varie selon les usages de la ressource. Le taux de redevance sur l'eau prélevée est de cinq centimes d'euro pour une utilisation domestique depuis le 1^{er} janvier 2007 (contre quatre centimes en 2005); de 0,1 centime d'euro pour l'usage agricole (prélèvement pour l'irrigation) et de deux centimes d'euro pour l'usage industriel.

« Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics, les exploitants des services de production et de distribution d'eau, les exploitants agricoles, les industriels ainsi que toute personne prélevant de l'eau dans les milieux naturels et susceptibles d'être assujettis à une redevance pour prélèvement d'eau sont tenus de déclarer à l'office de l'eau les éléments nécessaires au calcul de cette redevance avant le 1er avril de l'année suivant celle au titre de laquelle ces redevances sont dues (article D.213-72 du Code de l'environnement) ».

« En l'absence de moyens de mesure ou d'évaluation appropriés des volumes prélevés, la redevance pour prélèvement d'eau est assise sur un volume calculé forfaitairement à partir des éléments figurant au tableau annexé au présent article .L'assiette de la redevance est obtenue en multipliant le nombre d'unités de la grandeur caractéristique de l'activité par le volume forfaitaire par unité de grandeur caractéristique de l'activité dans le département ou le secteur du département considéré (article D213-76 du Code de l'environnement) ».

Les ressources financières de cette redevance s'élèvent à environ 7,5 millions d'euros par an.

¹⁵¹ Décret n° 2009-218 du 24 février 2009 relatif aux redevances perçues par les offices de l'eau des départements d'outre-mer, *JORF* n°0048 26 février 2009.

Par ailleurs, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 institue la redevance pour protection du milieu aquatique et la mise en place de la redevance pour pollutions diffuses. A la Réunion, le Comité de bassin a décidé que le conseil d'administration de l'Office de l'eau devait mettre en œuvre la redevance pour les pollutions diffuses à partir du 1er janvier 2009 (décision du 20 février 2008).

S'agissant tout d'abord de la redevance pour les pollutions diffuses, « *toute personne agréementée, distribuant des produits phytopharmaceutiques à des utilisateurs (agriculteurs, particuliers, collectivités...)* est assujettis de la redevance pour pollutions diffuses ». L'assiette de la redevance est relative à la quantité de substances dangereuse fixée par arrêté ministériel.

Concernant la redevance pour protection du milieu aquatique, elle est perçue par les fédérations départementales ou interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, et les associations agréées de pêcheurs. Cette redevance est appliquée depuis 2008 sur toutes autorisations de pêche pour une année délivrée par la fédération départementale de pêche de la Réunion.

4°) Les commissions locales de l'eau (CLE)

Dans chaque sous bassin, une commission locale de l'eau est créée par arrêté préfectoral. La CLE est compétente pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). La CLE comprend des représentants pour moitié, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics locaux et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin, situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Pour un quart, elle comprend, des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées ; et enfin pour le dernier quart, des représentants de l'Etat et des établissements publics intéressés.

La commission peut déléguer ses missions à une collectivité territoriale, à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de collectivités territoriales (article R.212-33 du Code de l'environnement). Elle établit un rapport annuel sur ses travaux, ses résultats et perspectives de la gestion des eaux. Ce rapport est transmis au préfet des départements, au préfet coordonnateur de bassin et au comité de bassin concernés (article R.212-34 du Code de l'environnement).

La Réunion, est divisée en quatre SAGE. Le projet de SAGE Ouest a été validé par la Commission Locale de l'Eau du 1er décembre 2005. La Commission Locale de l'Eau du SAGE Ouest a été créée par arrêté préfectoral du 18 avril 2003. La Commission Locale de l'Eau de l'Ouest (CLEO) du 18 septembre 2003 a désigné le TCO en tant que maître d'ouvrage délégué pour l'élaboration du SAGE Ouest.

La Commission Locale de l'Eau du Nord n'a pas été créée. Enfin, la CLE du Sage Est a été créée par arrêté préfectoral du 13 juillet 2005 ainsi que la CLE du Sage Sud créée par arrêté préfectoral du 23 juillet 2001.

Si le statut de l'eau et les acteurs compétents dans le domaine de l'eau à la Réunion prennent en considération les spécificités des DOM, les instruments de mise en œuvre du droit de l'eau font eux aussi l'objet de certaines spécificités.

CHAPITRE 2 : Au regard des modalités de mise en œuvre

Les instruments de mise en œuvre du droit de l'eau à la Réunion, font l'objet de certaines spécificités. Tout d'abord, l'instrument principal de mise en œuvre de la politique communautaire de l'eau fixée par la DCE, est le SDAGE, accompagné d'un programme de mesures. Les SAGE interviennent au niveau d'un périmètre hydrographique tel qu'un sous bassin, un bassin versant... Ils intègrent les objectifs définis par les SDAGE.

D'autres instruments de planification intégrant la gestion de l'eau, sont adaptés aux spécificités des espaces insulaires. Ils relèvent pour l'essentiel de l'aménagement et de l'urbanisme, tel que le Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion.

Les instruments de planification ne sont pas les seuls outils du droit en matière de protection de l'eau, des mesures particulières peuvent être mise en œuvre, tant au regard de la protection des masses d'eaux intérieures que des masses d'eaux côtières.

Le droit de l'eau doit appréhender les fleuves, les zones côtières et le milieu marin comme un ensemble unique, car ces trois milieux sont interdépendants. Il ne faut pas oublier que les rivières se jettent dans la mer. La protection de la ressource doit s'étendre de l'amont, des bassins versants, à l'aval, au milieu marin. C'est ainsi que le droit connaît une évolution, passant d'une approche sectorielle, à une approche globale.

Le droit dispose de certains outils de protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, tels que les périmètres de protection de captages d'eau potable, ou bien les guides de bonnes pratiques agricoles.

D'autres outils permettent la protection du littoral et du milieu marin. Le littoral, zone tampon entre la terre et la mer, est soumis à de nombreuses pressions. La Gestion Intégrée des Zones Côtières est une démarche permettant la protection du littoral, et du milieu marin, au regard d'une approche intégrée, globale. L'île de la Réunion utilise ces outils complétés par d'autres mesures particulières de protection du milieu marin, afin de protéger son patrimoine.

SECTION 1 - Les instruments de planification

La Directive cadre européenne sur l'eau de 2000 promeut « *une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponible* ». Elle fixe un délai de 15 ans aux Etats pour atteindre le bon état écologique des eaux. Le SDAGE est l'instrument français principal de mise en œuvre de la politique communautaire de l'eau, fixée par la DCE. Les SDAGE intègrent les objectifs de la Directive cadre¹⁵². Ce sont des instruments de planification qui définissent des orientations pour la protection de la ressource en eau et des milieux.

Les SAGE au niveau d'un sous bassin, intègrent les objectifs environnementaux des SDAGE et des programmes de mesures. Il s'agit d'étudier les objectifs définis par le SDAGE Réunion, ainsi que le SAGE Ouest de l'île, au regard des nombreux enjeux (économiques, touristiques, écologiques...) en matière de gestion de l'eau, auxquels le territoire Ouest est soumis.

D'autres instruments de planification intégrant la gestion de l'eau, constituent des outils du droit de l'eau à la Réunion. Ils relèvent pour l'essentiel de l'aménagement et de l'urbanisme. Mais ils s'attachent notamment à la protection du littoral.

¹⁵² ANNEXE 4 : Mise en œuvre de la DCE

I - Les instruments spécifiques au domaine de l'eau : de la réglementation européenne à la planification locale

Le SDAGE définit des orientations pour la protection de la ressource en eau et des milieux.

Le SDAGE de la Réunion a pour objectif d'obtenir 69% des eaux en bon état écologique en 2015, et le bon état de toutes les eaux d'ici 2021. Le SDAGE est un projet important, parce qu'il s'agit d'atteindre le bon état écologique des eaux, ce qui signifie, le bon état chimique et le bon état biologique. Il définit trois enjeux pour l'eau à la Réunion :

- préserver la ressource en eau,
- développer l'assainissement,
- sécuriser en quantité et en qualité l'approvisionnement en eau potable.

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. La Réunion organise la gestion intégrée de la ressource en eau, et prévoit quatre SAGE. Nous étudierons le régime juridique, l'élaboration et le contenu du SDAGE et du SAGE Ouest de la Réunion ainsi que leur portée juridique.

A - Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux permet l'application au niveau local des objectifs fixés par la Directive cadre européenne sur l'eau.

1°) Le régime juridique du SDAGE

En application de l'article L.212-1 du Code de l'environnement, le SDAGE fixe pour chaque bassin hydrographique les objectifs de qualité et de quantité, et les orientations fondamentales de gestion équilibrée de la ressource en eau. La DCE a renforcé le régime des SDAGE, puisqu'ils ont valeur de « plans de gestion des districts hydrographiques ». Au titre de la loi de transposition de la directive cadre, le SDAGE a pour objectif d'atteindre le bon état écologique de toutes les masses d'eau au plus tard le 22 décembre 2015.

2*) L'élaboration et l'adoption du SDAGE

En application de la loi de transposition de la DCE du 21 avril 2004, l'élaboration du SDAGE relève du Comité de bassin. Le Comité de bassin a également pour mission l'organisation des consultations du public sur le projet de SDAGE. Le déroulement de la révision du SDAGE est assuré par la DIREN et par l'Office de l'eau sous la tutelle du Comité de bassin. Après consultations, le projet de SDAGE adopté par le Comité de bassin, est soumis pour approbation au Préfet coordonnateur de bassin.

Enfin, le Préfet coordonnateur de Bassin arrête le programme de mesures du bassin ainsi que le programme de surveillance, après avis du Comité de Bassin.

A la Réunion, le SDAGE approuvé à l'unanimité par le Comité de bassin en séance du 13 juillet 2001 a été arrêté par le préfet coordonnateur de bassin le 7 novembre 2001¹⁵³.

En application de la Directive cadre européenne sur l'eau, la révision du SDAGE de la Réunion de 2001, a été engagée et a fait l'objet de différentes étapes afin d'intégrer les objectifs définis par la DCE.

Tout d'abord un état des lieux du district hydrographique a été réalisé en 2005 et réactualisé en 2007. Une première consultation du public relative aux enjeux dans le domaine de l'eau a été organisée de mars à septembre 2006. Puis un premier projet de SDAGE et de programme de mesures a été élaboré en mai 2008. Le projet de SDAGE révisé, est présenté au Comité de bassin. Le Comité de bassin a organisé de juin 2008 à septembre 2008, plusieurs concertations sur le projet. Une seconde consultation du public et des partenaires a eu lieu concernant la version consolidée du projet de SDAGE.

La consultation du public s'est déroulée du 15 décembre 2008 au 15 juin 2009. Les documents mis à la consultation du public comprennent le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et ses documents d'accompagnement, le rapport environnemental et le projet de programme de mesures. Dans le bassin de la Réunion, les modalités de la consultation ont été définies par arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 30 octobre 2008. Cette consultation est suivie par la consultation des partenaires de juin à septembre 2009. L'adoption du projet de SDAGE révisé par le Comité de bassin est prévue

¹⁵³ Arrêté n° 3279 du 7 novembre 2001 du Préfet Coordonnateur du Bassin Réunion approuvant le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) de la Réunion.

pour novembre 2009. L'approbation du SDAGE révisé par le Préfet est prévue pour décembre 2009.

3°) Contenu du SDAGE

Un SDAGE comporte quatre éléments importants. Tout d'abord, les questions importantes. Elles répondent aux enjeux définis préalablement par l'état des lieux et elles constituent les chapitres du document. Ensuite, des orientations fondamentales traduisent les questions importantes. Ces orientations renvoient à des dispositions qui précisent les objectifs à atteindre, et les obligations à respecter. Enfin, le SDAGE, doit comporter des objectifs environnementaux définis pour chaque masse d'eau (les objectifs de bon état, la date à laquelle les masses d'eau atteindront ce bon état, le bon état potentiel, ou la justification pour laquelle les délais sont reportés).

Les objectifs du SDAGE sont ensuite traduits en plan d'action. Le programme de mesures accompagne le SDAGE et facilite sa mise en œuvre.

4°) Les apports de la DCE

En application de la DCE, la politique nationale de l'eau conserve les grands principes de gestion de l'eau introduits par la loi sur l'eau de 1992. La loi EMA de 2006 renforce ces principes.

La délimitation du territoire par le SDAGE est la même que celle du SDAGE de 2001. Il met en place une gestion par bassin versant, une gestion équilibrée de la ressource, ainsi qu'une meilleure participation des acteurs.

Le SDAGE de 2001 avait pour objectifs principaux la mise en place d'une meilleure répartition de la ressource au niveau de trois bassins hydrographiques que sont la massif de la Fournaise, la façade Est et Ouest du Piton des Neiges, ainsi que la lutte contre la pollution des eaux potables, en instituant des mesures de protection de captage.

Le projet de SDAGE de la Réunion, actuellement en procédure de révision, intègre les objectifs environnementaux définis par la DCE. Elle renforce les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Le SDAGE établit pour une durée de 6 ans, doit intégrer une logique d'atteinte du bon état des eaux en 2015, et doit définir des objectifs de qualité sur l'ensemble du bassin de la Réunion.

Il doit prévenir la détérioration des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que la réduction ou suppression des rejets toxiques. Un programme de mesures est établi, ainsi qu'un réseau de suivi.

Le SDAGE a pour obligation d'indiquer la manière dont sont pris en charge, par les utilisateurs, les coûts liés à l'utilisation de l'eau (en distinguant le secteur industriel, le secteur agricole et domestique). Il doit ainsi permettre une meilleure transparence des coûts liés à l'utilisation de l'eau, et des coûts liés à la réparation des dommages causés à l'environnement. En application des principes définis par la DCE, le SDAGE doit permettre une meilleure participation du public.

5°) Une portée juridique renforcée

Les programmes et décisions administratives relatifs au domaine de l'eau, doivent être compatibles au SDAGE.

Au regard du droit de l'urbanisme, les documents de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, et cartes communales) doivent être compatibles au SDAGE. Les collectivités territoriales disposent d'un délai de trois ans pour rendre compatibles les Plans locaux d'urbanisme (PLU) au SDAGE.

Le SDAGE engage la responsabilité de l'Etat français au niveau européen quant à l'atteinte des objectifs fixés par la directive européenne.

Le SDAGE de 2001 de la Réunion a été vivement critiqué. Il constituait un document volumineux, une énumération d'indications non contraignantes.

Quant au SDAGE pour la période 2010-2015, les données relatives à l'état des masses d'eau au regard de la DCE qui figurent dans celui-ci, doivent être utilisées avec une certaine

prudence puisqu'elles sont établies à partir de données incomplètes en terme de qualité des eaux de la Réunion, en l'absence de grilles de références qui sont en cours d'élaboration.

Ainsi le SDAGE ne définit pas le « bon état » des masses d'eau puisque le bon état des eaux n'est pas connu à ce jour. Pour que le SDAGE ait une réelle portée, les acteurs locaux doivent définir des règles précises et contraignantes à appliquer.

Les SAGE constituent des outils complémentaires aux SDAGE, permettant l'application d'une politique de l'eau.

B - Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Réunion

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un document de planification, qui correspond à un périmètre hydrographique tel qu'un sous bassin ou groupement de sous bassin, unité hydrographique, bassin versant... Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

La Réunion, organise la gestion intégrée de la ressource en eau, et prévoit quatre SAGE : Nord, Sud, Est, Ouest, (cf.schéma¹⁵⁴). Les SAGE Sud et Ouest sont réalisés, le SAGE Est est en cours de réalisation. Nous nous intéresserons plus particulièrement au SAGE Ouest, puisque le territoire Ouest comporte de nombreux enjeux en matière de gestion de l'eau :

- économique ;
- touristique : présences des plages, lagon, installations touristiques ;
- écologique : présence de nombreux écosystèmes (zones humides, ravines, coraux..).
- projets d'aménagement : route des Tamarins, irrigation avec le transfert des eaux.

Le territoire Ouest va connaître une augmentation d'habitants supplémentaires d'ici 2020. L'augmentation de la population entraîne une augmentation des besoins en eau, des rejets d'eaux usées, et des surfaces imperméabilisées, c'est-à-dire, des impacts environnementaux très importants.

Le rôle du SAGE consiste donc en la gestion des impacts environnementaux sur les milieux aquatiques en raison de la pression démographique et des projets d'aménagement, mais aussi, en la préservation de l'équilibre besoin/ressource en eau.

¹⁵⁴ Annexe 5 : schéma relatif aux SAGE : <http://www.comitedebassin-reunion.org>

Les SAGE sont dotés d'une portée juridique renforcée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (article L.212-5 du Code de l'environnement).

1°) L'élaboration et l'adoption du SAGE Ouest

Le SAGE est élaboré par une commission locale de l'eau après publication de l'arrêté délimitant le périmètre de celui-ci.

S'agissant du SAGE Ouest de la Réunion, la Commission Locale de l'Eau de l'Ouest (CLEO) a délégué au Territoire de la Côte Ouest (TCO), la maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du SAGE Ouest. La CLEO valide le SAGE. Le prestataire de service SAFEGE a été choisi afin d'assister le maître d'ouvrage dans l'élaboration du SAGE. Le territoire du SAGE Ouest comprend 6 sous bassins hydrologiques.

L'élaboration du SAGE se déroule en plusieurs phases. Tout d'abord un état des lieux et un diagnostic sont établis, puis des objectifs et scénarios sont définis. Ensuite, un plan d'action est réalisé, puis une procédure de concertation est mise en place.

Le projet de SAGE Ouest a été validé par la CLEO du 22 juin 2006. Il a été approuvé par arrêté préfectoral du 19 juillet 2006.

2°) Contenu du SAGE Ouest

Le décret du 10 août 2007 et la circulaire du 21 avril 2008 précisent le contenu des SAGE qui doivent comporter un plan d'aménagement et de gestion durable, un règlement et des documents cartographiques (article L.212-5-1 du Code de l'environnement). Le SAGE est soumis à évaluation environnementale.

a) Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)

Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable élabore un état des lieux et expose les principaux enjeux de gestion de la ressource. Il définit les objectifs et les moyens de les atteindre. Il évalue les moyens matériels et financiers nécessaires au SAGE pour la mise en œuvre des objectifs.

De plus, il précise les délais de mise en conformité des décisions administratives du domaine de l'eau.

Le décret du 10 août 2007 relatif aux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)¹⁵⁵ développe le contenu du PAGD, du règlement et des documents cartographiques. Il fixe la procédure d'élaboration et d'approbation des SAGE (rôle CLE, Préfet, Comité de bassin...). Il modifie également la partie réglementaire du Code de l'environnement les concernant.

«Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe le fait de ne pas respecter les règles édictées par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur le fondement du 2o et du 4o de l'article R. 212-47¹⁵⁶ (Art. R. 212-48) ».

b) Le règlement

Le règlement définit les règles de gestion de la ressource pour les usagers en matière d'usage et de prélèvement. Il définit également les mesures de protection et de restauration de l'eau et des milieux aquatiques. Il peut prévoir des sanctions en cas de transgression ainsi que des mesures pour améliorer le transport de sédiments et assurer la continuité écologique des cours d'eau en fixant les obligations d'ouverture périodique des vannages des ouvrages hydrauliques inventoriés dans le PAGD.

Le SAGE Ouest de la Réunion comporte six principes de gestion qui sont les suivants :

- Limiter les pertes en eau pour préserver le fragile équilibre entre ressources et besoins.
- Distribuer une eau de bonne qualité.

¹⁵⁵ Décret 2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), *journal officiel* 14 août 2008.

¹⁵⁶ Article R.212-47 du Code de l'environnement :

2° Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :

a) Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné ;
b) Aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1 ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 ;
c) Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52.

4° Afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique, fixer des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I de l'article L. 212-5-1.

- Améliorer le suivi de la gestion de la ressource et des prélèvements pour préserver la qualité des ressources.
- Maîtriser les rejets aux milieux aquatiques pour réduire les apports de pollutions domestiques, agricoles et pluviales et stopper l'augmentation des teneurs en nitrates dans les eaux.
- Protéger, restaurer et mettre en valeur les milieux naturels remarquables : milieux récifaux, Étang de Saint-Paul, Ravine Saint-Gilles.
- Poursuivre la mise en place d'outils de suivi des milieux, d'aide à la décision et de suivi du SAGE.

3°) Une portée juridique renforcée

Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SAGE. Le SAGE doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec le SDAGE suivant la mise à jour du schéma directeur. Il impose un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territorial, Plan Local d'Urbanisme, cartes communales, et les schémas départementaux des carrières).

Le décret du 10 août 2007 renforce la portée juridique des SAGE. Le PAGD est opposable à l'administration. Le règlement et les documents graphiques sont opposables aux tiers dès la publication du SAGE.

Outre les outils principaux de gestion de l'eau que sont les SDAGE et SAGE, d'autres instruments de planification intégrant les questions de l'eau permettent la mise en œuvre d'une protection de la ressource.

II - Les instruments intégrant la gestion de l'eau

Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) constitue un outil de planification spécifique aux espaces insulaires. Il fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. C'est un instrument d'aménagement du territoire qui intègre les questions de l'eau. Le SAR vaut Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Le SMVM constitue un chapitre individualisé du SAR. Il s'agit d'un outil de gestion intégrée des interactions terre-mer permettant la protection du littoral.

A - Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR)

La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion¹⁵⁷, attribue aux Conseils Régionaux des régions d'Outre-mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Au titre de l'article L.4433-7 du CGCT, « *les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* ».

Le SAR fait l'objet d'une évaluation environnementale. Il est soumis à une révision complète ou partielle dans un délai de 10 ans. Il est élaboré à l'initiative du Conseil Régional en association avec l'Etat, le Département, les Communes, ainsi que les Etablissements Publics de coopération Intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes¹⁵⁸. Il est approuvé par décret en conseil d'Etat.

¹⁵⁷ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion¹⁵⁷, confortée par la Loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du Code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁸ Article L4433-9 du Code général des collectivités territoriales.

Le SAR détermine les orientations permettant de coordonner les politiques territoriales et sectorielles. Il est un instrument d'aménagement du territoire qui intègre les questions de l'eau. Le Schéma d'Aménagement Régional doit respecter les règles générales d'aménagements et d'urbanisme à caractère obligatoire (notamment les Directives Territoriales d'Aménagement), les servitudes d'utilité publique, ainsi que la législation relative à la protection des sites et paysages et du patrimoine culturel.

Il « *a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement définies en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme* » (article L 4433-8 du CGCT). En effet, les DTA sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, dans le cadre de ses responsabilités d'aménagement du territoire national. Elles fixent « *les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* » ainsi que « *la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* ».

Les DTA peuvent également préciser, pour les territoires concernés, les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales. Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec les DTA. En l'absence de ces schémas, les DTA sont opposables aux PLU et aux cartes communales.

Au titre de l'article 34 bis de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre), « *dans les départements d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional approuvé, tel que défini à l'article 4 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)* ».

Le SAR de la Réunion a été adopté en 1995, et la révision de celui-ci a été décidée le 5 novembre 2004. L'adoption du SAR en 1995, a permis une meilleure protection des espaces naturels, en matière de gestion et acquisition d'espaces naturels, de classement et d'aménagements des sites naturels sensibles, de création de parc national des Hauts de la Réunion et de parc marin.

Le Parc National de la Réunion et la réserve naturelle marine sont deux projets inscrits dans le SAR de 1995. L'élaboration de ces deux projets représente la prise de conscience de la valeur

patrimoniale de certains espaces remarquables de l'île et la nécessité de préserver ce capital naturel exceptionnel.

Il vaut également schéma de mise en valeur de la mer au titre de l'article L.4433-15 du CGCT. Le SDAGE doit être compatible avec le SAR et le SMVM.

B - Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)

Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer ont été institués en 1983. En métropole, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) lorsqu'ils comprennent une ou plusieurs communes littorales, « *peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer* » au titre de la loi relative au Développement des Territoires Ruraux (DTR) de février 2005.

Dans les régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, le SAR vaut SMVM, tel qu'il est défini à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat¹⁵⁹, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral. Le SMVM constitue un chapitre individualisé du SAR (article L4433-15 du CGCT).

La loi DTR a modifié la procédure d'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer en métropole, afin de permettre leur élaboration en tant que chapitres individualisés des SCOT. Auparavant élaborés sous l'autorité du préfet et approuvés par décret en conseil d'Etat, ils sont dès lors soumis à l'accord du Préfet. En outre-mer, la procédure d'élaboration des SMVM chapitre intégré aux SAR, reste inchangée.

Le SMVM est un outil privilégié de gestion intégrée des interactions terre-mer (milieux, eau, usages...). Il arbitre entre protection de l'espace littoral et développement économique. Il détermine et réglemente les différents usages de l'espace maritime et littoral et permet l'application de la loi littoral¹⁶⁰. Il autorise ou non les aménagements et équipements

¹⁵⁹ Article L.122-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁶⁰ Articles 3 à 5 du décret 86-1252 du 5 décembre 1986.

liés à la mer (création des infrastructures portuaires, activités de loisir, industries...), identifie les espaces remarquables du littoral et coupures d'urbanisation, et régleme l'urbanisation dans la zone des cinquante pas géométriques, et des espaces proches du rivage.

Les documents d'urbanisme inférieurs (SCOT, PLU) doivent être compatibles au SMVM. Il est également opposable aux tiers.

Aux instruments de planification, s'ajoutent des mesures particulières de protection de la ressource sur l'île.

SECTION 2 - Les mesures particulières de protection

Sur l'île, plus de la moitié des eaux distribuées proviennent de forages en eau superficielle, qui sont particulièrement vulnérables aux pollutions. La qualité de l'eau distribuée est altérée par plusieurs substances. Depuis ces dix dernières années, les taux de nitrates, pesticides, et phytosanitaires sont en évolution dans les eaux souterraines de la Réunion. Il est constaté des teneurs élevées en chlorure des eaux souterraines soumises à l'intrusion d'eau salée, des teneurs en fer élevées dans les eaux souterraines et superficielles, et enfin des teneurs en nitrates. En raison d'une insuffisante protection de la ressource, 21,5 % des usagers ont reçu, en 2002, une eau contaminée par des bactéries¹⁶¹. Et seulement 30% des captages de l'île bénéficient d'une protection.

La majorité des aquifères sont actuellement exploitées au maximum. Quelques uns sont dans une situation d'équilibre précaire, car les prélèvements trop importants risquent d'entraîner des intrusions d'eau salée, c'est-à-dire la pollution irréversible d'une ressource vitale.

L'île de la Réunion fait l'objet d'un important retard en matière d'infrastructures d'adduction d'eau destinée à la consommation humaine, ceci engendre de nombreux problèmes de qualité des eaux distribuées. La vétusté des infrastructures entraîne notamment la perte d'eau. La Directive cadre de 2000 sur l'eau fixe des objectifs de préservation et de restauration de l'état des eaux superficielles et souterraines et demande un traitement efficace des eaux. Les communes réunionnaises ne mettent pas en place de traitement des eaux. Depuis 1964, la Réunion n'a pas connu d'évolution s'agissant des périmètres de protection de captage.

La dégradation du milieu marin suit la même évolution que les eaux intérieures. L'eau douce est indissociable de l'eau de mer, la pollution des bassins versants engendre inévitablement la pollution du milieu marin. Le droit doit appréhender ces milieux de manière globale. Des mesures particulières sont mises en place tant au niveau des masses d'eau intérieures que des masses d'eau côtières, afin de préserver la ressource en eau et le milieu marin.

¹⁶¹ DIREN, Caractérisation du district hydrographique de la Réunion, février 2005.

I - Protections relatives aux prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine

La Directive cadre sur l'eau de 2000 fixe des objectifs de préservation et de restauration de l'état des eaux superficielles et souterraines. Dans chaque district hydrographique, un registre des zones protégées est établi. Ces zones sont désignées comme nécessitant une protection spéciale dans le cadre d'une législation communautaire spécifique concernant la protection des eaux de surface et des eaux souterraines. D'autres directives européennes exigent la désignation de zones protégées.

Force est de constater que ces directives européennes sont plus difficilement applicables dans les DOM. Les spécificités de la Réunion ne permettent pas l'application de certaines réglementations communautaires, telles que la Directive 92/43/CEE du Conseil, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages¹⁶² et la Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages¹⁶³.

D'autres directives s'appliquent sur le territoire de la Réunion, mais les zonages recommandés n'ont pas été définis, telle que la Directive 91/671 relative à la pollution par les nitrates d'origine agricole, ou bien la directive 79/923/CE relative à la qualité requise des eaux conchylicoles¹⁶⁴ exigeant des zones conchylicoles inexistantes sur l'île.

Le registre des zones protégées à la Réunion est établi au titre des réglementations relatives aux eaux destinées à la consommation humaine, aux eaux de baignade ainsi qu'aux eaux résiduaires urbaines.

¹⁶² Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *Journal officiel* n° L 206 du 22/07/1992.

¹⁶³ Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, *Journal officiel des Communautés européennes* du 25/04/1979.

¹⁶⁴ Directive 79/923/CE relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, *JOCE* n° L 281 du 10 novembre 1979, abrogée en 2013.

A - Protections des captages d'eau

En matière de qualité des eaux, les principales directives européennes applicables sont les suivantes :

- Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats¹⁶⁵ ;
- Directive 79/869/CEE sur les méthodes de mesure et la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire¹⁶⁶ ;
- Directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine¹⁶⁷ ;
- Directive 98/83 du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine¹⁶⁸.

Elles rendent obligatoire des exigences relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Au titre de ces directives communautaires, notamment de la DCE et de la loi sur l'eau de 1992, les captages d'eau destinée à la consommation humaine doivent bénéficier d'un périmètre de protection, afin d'éviter les pollutions liées aux activités humaines.

En application du décret du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine¹⁶⁹, un dossier relatif au traitement des eaux doit être établi par l'exploitant, précisant les moyens mis en œuvre pour assurer la qualité d'eau distribuée. Il est vérifié le respect des limites de qualité fixées par les annexes I.1 et I.2 du décret de 1989. Les traitements éventuels sur le réseau de distribution seront également précisés.

¹⁶⁵ Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *Journal officiel* n° L 194 du 25 juillet 1975.

¹⁶⁶ Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *Journal officiel* n° L 271 du 29 octobre 1979.

¹⁶⁷ Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *Journal officiel* n° L 229 du 30 août 1980.

¹⁶⁸ Directive n° 98/83/CE du 03/11/98 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *JOCE* n° L 330 du 5 décembre 1998 et rectific. *JOCE* n° L 111 du 20 avril 2001.

¹⁶⁹ Décret n° 89-3 du 03/01/89 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles, *JO* du 4 janvier 1989.

Le décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles¹⁷⁰ détermine les conditions de qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Les périmètres de protection des captages constituent des outils de protection des eaux destinées à la consommation humaine. Les captages d'eau nécessitent des procédures administratives telles que :

- une déclaration d'utilité publique au titre de l'article L.1321-2 du Code de la santé publique relatif à l'instauration des périmètres de protection ;
- une autorisation ou déclaration au titre du décret de 1993¹⁷¹ en application de la loi sur l'eau de 1992 ;
- une autorisation préfectorale de distribution d'eau destinée à la consommation humaine¹⁷².

L'autorisation intervient par arrêté préfectoral. Ces procédures permettent de garantir la qualité de l'eau distribuée, notamment par l'instauration de périmètres de protection, et également d'analyser les incidences d'une installation sur la ressource en eau et l'environnement.

Le Code de la santé publique rend obligatoire la mise en place de périmètre de protection définit par un hydrogéologue agréé. *« En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines mentionné à l'article L. 215-13 du Code de l'environnement détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les*

¹⁷⁰ Décret no 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, *JO du 12 décembre 2001*.

¹⁷¹ Décret n°93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *JO 23 mars 2007*.

¹⁷² Décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles, *JO du 4 janvier 1989*.

installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts (article L. 1321-2 du Code de la Santé Publique) ». L'article 13 de la loi sur l'eau de 1992, renforce l'obligation d'instauration des périmètres de protection.

En effet, trois catégories de périmètres de protection peuvent être mises en place. Chaque périmètre impose des interdictions, prescriptions, et recommandations :

- périmètre de protection immédiat (entre 400m² et un hectare) : établi afin de prévenir toute introduction directe de substances polluantes dans les ouvrages. Les terrains compris dans ce périmètre sont clôturés, sauf dérogation prévue dans l'acte déclaratif d'utilité publique, et sont régulièrement entretenus. Toute activité autre que celle liée à l'exploitation du captage d'eau y est interdite.
- périmètre de protection rapproché (entre 20 et 100 hectares) : les installations ou activités susceptibles de porter atteinte à la qualité des eaux, de nature à la rendre impropre à la consommation humaine, sont interdites. Les autres activités, installations et dépôts peuvent faire l'objet de prescriptions et sont soumis à une surveillance particulière prévue dans l'acte déclaratif d'utilité publique.
- zone de surveillance renforcée ou périmètre de protection éloigné : il couvre la zone d'alimentation du point d'eau. Il a pour rôle de renforcer la protection contre les pollutions par des mesures complémentaires. A l'intérieur du périmètre peuvent être réglementés les activités, installations et dépôts qui, compte tenu de la nature des terrains, présentent un danger de pollution pour les eaux prélevées ou transportées, du fait de la nature et de la quantité de produits polluants liés à ces activités, installations et dépôts ou de l'étendue des surfaces que ceux-ci occupent¹⁷³.

Des notices d'incidences sur les eaux et milieux aquatiques sont élaborées, afin de déterminer les impacts environnementaux et de définir des mesures de protections du milieu, ainsi que des mesures compensatoires.

Un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique par le ministère chargé de la santé donne son avis sur l'implantation d'un ouvrage et détermine les niveaux de protection à mettre en place. Il s'appuie sur un dossier d'expertise établi par un bureau d'études. Une étude préalable doit être établie lorsqu'il s'agit de captages dont les débits sont supérieurs à 100m³

¹⁷³ Article 16 du décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles, *J.O. du 7 avril 1995*.

par jour, permettant à l'hydrogéologue agréé d'obtenir les informations nécessaires pour déterminer les périmètres de protection.

L'hydrogéologue agréé dispose d'un jugement arbitraire s'agissant des périmètres de protection. Actuellement, les servitudes relatives aux périmètres de protection rapprochés ne sont pas toutes adaptées aux captages. Il est constaté des points de captages voisins qui disposent de périmètres de protection de tailles totalement différentes. Ce phénomène traduit un manque de concertation entre les hydrogéologues agréés dans la délimitation des périmètres de protection.

Le Code de l'environnement ainsi que le Code de santé publique imposent deux enquêtes publiques conjointes s'agissant des périmètres de protection.

L'arrêté préfectoral édicte des servitudes d'utilité publiques relatives aux périmètres de protection, qui sont annexés au Plan Local d'Urbanisme. *« Les servitudes afférentes aux périmètres de protection ne font pas l'objet d'une publication aux hypothèques. Un décret en Conseil d'Etat précise les mesures de publicité de l'acte portant déclaration d'utilité publique prévu au premier alinéa, et notamment les conditions dans lesquelles les propriétaires sont individuellement informés des servitudes portant sur leurs terrains (article L. 1321-2 du Code de la Santé Publique) ».*

A ces mesures de protection de l'eau destinée à la consommation humaine, s'ajoutent des mesures contre les pollutions agricoles, et les pollutions urbaines susceptibles d'entraîner des conséquences sur la ressource en eau.

B - La lutte contre les pollutions

S'agissant de la lutte contre les pollutions d'origine agricole, la Directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, vise à réduire les pollutions provenant des activités agricoles. Des plans d'actions sont mis en œuvre dans les zones vulnérables. Cette directive est applicable à la Réunion, mais la délimitation des « zones vulnérables » fixée par la directive n'a pas été établie, en raison des faibles teneurs en nitrate. Cependant, ces teneurs sont en constante augmentation depuis ces dix dernières années sur l'île.

La loi EMA de 2006 dans le domaine de la protection de la ressource en eau potable, a renforcé les dispositifs de lutte contre les pollutions d'origine agricole en amont des captages. Au titre de l'article 21 de la loi EMA, l'autorité administrative peut en concertation avec les autres acteurs du niveau local, délimiter des zones de protection des aires d'alimentation des captages¹⁷⁴. Dans ces zones de protection sont établis des programmes d'actions visant à restaurer et préserver la ressource en eau par la modification des pratiques agricoles afin d'atteindre les objectifs de qualité et de quantité des eaux souterraines et superficielles. En métropole ces programmes fonctionnent par l'intermédiaire des agences de l'eau qui versent une aide financière aux agriculteurs. Grâce aux redevances perçues par les Offices de l'eau en Outre-mer, les agriculteurs seront peut être plus sensibles à ce système.

La Direction de l'agriculture et des forêts souhaite mettre en place un guide de bonnes pratiques agricoles à l'échelle de l'île. Ce guide propose des mesures telles que :

- Stocker le fumier sur des plates formes bétonnées et couvertes, ainsi que le lisier dans une fosse étanche.
- Respecter les plans d'épandage (interdiction d'épandage des substances liquides...).
- En matière d'érosion des sols, il est recommandé de mettre en place des bandes enherbées et de haies au bord des cours d'eau.
- Ne pas défricher les flans des ravines.

¹⁷⁴ Décret n°2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le Code rural, *JO 15 mai 2007*.

Article 211-3 du Code de l'environnement.

- Analyser les sols pour connaître les sols (analyser la composition des sols pour connaître les besoins des cultures, adapter les fertilisants, connaître les maladies afin d'utiliser des méthodes de lutte adaptées).
- Stocker les emballages dans l'attente d'une collecte spécifique.

D'autres mesures pourraient être prises, il pourrait être évité de travailler le sol durant la période des pluies, ou encore interdire les labours réalisés dans le sens de la pente. L'implantation de bandes enherbées le long des cours d'eau est un moyen qui permet de réduire la vitesse de ruissellement et de limiter la diffusion des produits polluants épandus sur les sols.

Au-delà de ce guide de bonnes pratiques agricoles, des Mesures Agro Environnementales (MAE) sont mises en place à l'échelle de la Réunion, sur des enjeux environnementaux forts (l'eau, le sol, le paysage, la biodiversité). Elles visent à orienter les exploitants vers une agriculture durable. Elles constituent une démarche volontaire des agriculteurs en contre partie d'une aide financière.

En outre, de nouvelles MAE Territorialisées (MAET) ont été mises en place par la DAF Réunion en 2008. Deux enjeux environnementaux majeurs ont été retenus par la DAF, l'enjeu eau et l'enjeu biodiversité. L'enjeu eau fait référence aux espaces vulnérables aux activités agricoles, c'est-à-dire, les protections de captage et d'alimentation en eau potable, les nappes aquifères définies comme stratégiques par la DIREN, les bassins versant prioritaires au titre phytosanitaire et enfin, le milieu marin relié aux bassins versant. L'enjeu biodiversité concerne la faune et la flore (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologiques Faunistiques et Floristiques, milieux remarquables...) soumise aux conséquences des activités agricoles.

Il est nécessaire en matière de protection de la ressource destinée à la consommation humaine de s'interroger sur les mesures de protection sur le long terme. Il doit être pris en compte dans les mesures de protection de la ressource, l'évolution de l'occupation des sols, les changements de culture...

Par ailleurs, la France est également une mauvaise élève en matière d'épuration des eaux usées. Les installations de collecte et de traitement des eaux usées des collectivités métropolitaines ainsi que des Départements et Régions d'Outre mer ne sont pas aux normes

européennes. La France a été condamnée en 2004¹⁷⁵ par la Cour de Justice Européenne pour manquement d'Etat à l'application de la directive de 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

La Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires¹⁷⁶ impose aux États membres, la collecte et le traitement des eaux usées. Elle a introduit la notion de « zones sensibles ». Il s'agit des zones dans lesquelles les eaux résiduaires urbaines rejetées doivent subir un traitement contre le phosphore et l'azote. Cette directive est applicable à la Réunion. Une zone sensible a été définie, comprenant les masses d'eau du milieu terrestre à l'ouest de l'île, s'étendant de Saint Paul à Saint Pierre; ainsi que les étangs littoraux. La Réunion fait aussi l'objet d'un important retard en matière de collecte et d'épuration des eaux usées. En effet, les stations d'épuration des eaux usées de certaines communes réunionnaises telles que la commune du Port et de la Possession construites dans les années 1980, pour répondre aux besoins de 50 000 habitants, doivent aujourd'hui répondre aux besoins de 80 000 habitants. Huit maires de la Réunion ont été mis en examen pour non respect de la réglementation en matière d'assainissement. Les stations d'épuration sont saturées et/ou obsolètes.

Une volonté politique de mise aux normes en matière de collecte et d'assainissement est alors nécessaire et constitue un enjeu majeur. Une mauvaise épuration peut entraîner des conséquences sur la ressource en eau et les milieux aquatiques. Des concentrations élevées en azote et en phosphore sur les masses d'eau douce, ou bien sur les eaux côtières, peuvent entraîner une prolifération d'algues et un déséquilibre des écosystèmes, il s'agit d'eutrophisation. Par ailleurs, ce phénomène peut entraîner d'importants risques sanitaires par contamination des eaux douces destinées au captage d'eau potable.

La loi EMA introduit une nouvelle réglementation des systèmes d'assainissement non collectif. La loi renforce les compétences des communes en matière de contrôle des

¹⁷⁵ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) 23 septembre 2004 Commission des Communautés européennes c/République française Affaire C-280/02 : manquement d'Etat à l'application de la Directive 91/271/CEE.

¹⁷⁶ Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, *Journal officiel* n° L 135 du 30/05/1991.

Décret 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées mentionnées aux articles L372-1-1 et L 372-3 du Code des communes, *JO n°131 du 8 juin 1994*.

Arrêté ministériel du 23 novembre 1994 portant délimitation des zones sensibles pris en application du décret n° 94-469 du 3 juin 1994, *JO n°298 du 24 décembre 1994*.

installations avant le 31 décembre 2012. Les arrêtés du 7 septembre 2009¹⁷⁷, consacrent l'établissement de micro station d'épuration, des prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif, des contrôles des installations, ainsi que des règles d'agrément concernant les agents d'entretien des installations.

¹⁷⁷ Arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5, *JO du 9 octobre 2009*.

II - La Gestion Intégrée des Zones Côtières

Le littoral, fait l'objet de nombreuses pressions, dans ce contexte, s'impose une stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) prenant en compte les interrelations entre la terre et la mer. Il est nécessaire de dépasser la distinction entre les politiques de protection de l'eau douce et les politiques de protection du milieu marin. La gestion de la ressource en eau et la gestion des zones côtières doivent être conciliées.

Le principe de GIZC a été consacré lors de la conférence des Nations Unies de Rio en 1992. Ce concept a fait l'objet d'une consécration dans l'Agenda 21, au chapitre 17 consacré aux océans et à leurs bordures. Il a connu un fort développement tant au niveau international, communautaire, que national. La GIZC repose sur une approche globale, d'amont en aval, une approche d'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire et de la gestion du littoral, mais aussi d'intégration des piliers du développement durable.

Le droit sur les zones côtières connaît une évolution croissante, mais il existe peu de droit adapté à la problématique de gestion intégrée.

Au niveau européen la gestion intégrée est consacrée lors de la Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières en Europe (sans portée juridique, non contraignante). Elle demande aux Etats volontaires de construire des stratégies de GIZC. Puis, le concept est repris par la Commission européenne lors de l'adoption du livre vert du 7 juin 2006 relatif à la future politique maritime de l'Union Européenne.

La Convention de Barcelone relative à la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée de 1995, s'est inspirée de ces textes. Les Etats signataires « *s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles* (article 4§3e) ». En 2003, un protocole additionnel sur la «gestion intégrée des zones côtières» est élaboré. Il représente un instrument de droit international de GIZC.

Au niveau national, la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'adoption de la loi littoral marque une démarche tournée vers une gestion intégrée des zones côtières. Puis l'appel à projet pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée de la zone côtière, lancé par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et le Secrétariat Général de la Mer en janvier 2005 renforce la position de la stratégie nationale de GIZC.

La capacité d'accueil du littoral ouest de la Réunion est déjà dépassée. La multiplicité d'usages et l'absence de prise de conscience des enjeux environnementaux des décideurs publics et de la population engendrent des fortes dégradations du milieu. Pourtant il est indéniable que ces pressions sont amenées à s'accroître en raison du développement démographique et touristique. La Réunion met en œuvre certains projets afin de protéger le littoral et son écosystème, telles que la mise en place d'une réserve naturelle marine, ou encore les recherches sur la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières.

A - La protection du littoral

L'Europe joue un rôle important en matière de politique environnementale liée à la GIZC, notamment au regard de la Directive cadre sur l'eau et son application aux milieux marins. D'autres directives s'attachent à la lutte contre les pollutions des eaux et exigent de traiter les eaux en amont. Mais toutes les directives européennes ne s'appliquent pas à la Réunion.

La Directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade¹⁷⁸ a pour objectif de préserver la santé des baigneurs et la qualité des eaux de baignade en réduisant la pollution des eaux de baignade et en les protégeant d'une dégradation ultérieure (considérant 1 de la directive). Au sens de la directive sont désignées comme des « eaux de baignade » les eaux douces, *« les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque Etat membre ou n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs (article 1 de la directive) »*.

¹⁷⁸ Directive 76/160 du 8 décembre 1975, sur la qualité des eaux de baignade, JOCE n° L 31, 5 février 1976.

La directive impose aux « *Etats membres de fixer, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade* (article 3 de la directive) ».

La Directive 79/923/CEE du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles¹⁷⁹ s'applique à la Réunion, mais il n'existe pas de site conchylicole.

La Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, abroge la directive 76/160/CEE à compter du 31 décembre 2014. « *Les eaux concernées par cette directive, sont les eaux de surface susceptibles d'être des lieux de baignade, à l'exception des bassins de natation et de cure, des eaux captives soumises à un traitement ou utilisées à des fins thérapeutiques ainsi que des eaux captives séparées artificiellement des eaux de surface ou souterraines* (article 3 de la directive) ». Cette nouvelle directive fixe les dispositions s'agissant de la surveillance et du classement de la qualité des eaux de baignade, la gestion de la qualité de ces eaux et enfin l'information du public quant à la qualité des eaux. Elle vise à préserver, à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement ainsi qu'à protéger la santé humaine, en complétant la directive 2000/60/CE. Les Etats membres recensent chaque année toutes les eaux de baignade et définissent la durée de la saison balnéaire, et sont tenus de présenter un rapport sur la qualité des eaux de baignade en zones côtière et intérieure situées sur leur territoire. Au plus tard, début de l'année 2011, les Etats ont pour obligation de recenser les éventuelles sources de pollutions d'origines telluriques et d'origines marines. Les eaux de baignades devront au moins être classées en « qualité suffisante », d'ici 2015.

La Directive 2008/56/CE¹⁸⁰ du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive cadre «stratégie pour le milieu marin»), fixe aux Etats membres, un cadre et des objectifs nécessaires pour réaliser et maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. Son champ d'application s'étend sur toutes les eaux marines (fonds marins et sous sols) et sur les eaux côtières. Elle assure la protection et la conservation du milieu marin. La directive devrait contribuer au respect des exigences fixées par les conventions (telle que la

¹⁷⁹ Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, *Journal officiel* n° L 281 du 10 novembre 1979.

¹⁸⁰ Directive 2008/56/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), *JOUE* L164/19 du 25 juin 2008.

convention sur la protection du milieu marin et littoral de Méditerranée approuvée par la décision 77/585/CEE du Conseil). Cependant, cette directive ne s'applique pas aux Collectivités et Départements d'Outre-mer.

En outre, au niveau national, l'adoption de la loi littoral constitue une première approche de gestion intégrée. Par ailleurs, un outil spécifique aux DOM permet de préserver cet espace : il s'agit d'une bande littorale dite des « cinquante pas géométriques ».

« Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur (article 1 de la loi littoral) ». La loi littoral du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral¹⁸¹ détermine les conditions de protection et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares.

Cette loi a pour objectifs :

- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites, des paysages et du patrimoine culturel et naturel du littoral ;
- la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau ;
- la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral.

La loi instaure des protections telles que l'extension en continuité des agglomérations, villages existants ou sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement, mais limitée par la création de coupures d'urbanisation et dans les espaces proche du rivage ; la non constructibilité dans la bande littorale des 100 mètres (calculée à compter de la limite haute du rivage) ; la protection des espaces et des milieux naturels du littoral. Elle a créé l'élaboration de Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) ainsi que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en 1975 pour mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral.

Les principales protections en matière d'urbanisme sont codifiées aux articles L.146-1 et suivants du Code de l'urbanisme, complétés par les articles L.156-1 à L.156-4 du Code de

¹⁸¹ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral publiée au JO du 4 janvier 1986.

l'urbanisme concernant les DOM. Ces mesures particulières de protection du littoral sont déterminées par le SMVM.

Cependant, la mise en œuvre de cette loi s'est révélée délicate. Son décret d'application a en effet interprété de manière restrictive au titre des espaces pouvant être considérés comme remarquables.

Le littoral, espace limité, convoité, fait l'objet de nombreuses pressions. Dans les DOM pour préserver cet espace, une bande littorale dite des « cinquante pas géométriques¹⁸² » est mise en place.

« La réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain déjà délimitée dans le département de la Réunion et présentant, dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française et de la Martinique, une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation relatives à la délimitation du rivage de la mer (article L.86 du Code du domaine de l'Etat) ».

« La zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L.86 du présent code fait partie du domaine public maritime. Ces dispositions s'appliquent sous réserve des droits des tiers à l'entrée en vigueur de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Art. L.87 du Code du domaine de l'Etat) »¹⁸³.

Historiquement, le roi s'est réservé dès le XVIIIème siècle, cette bande de terrain de 81,20 m comptée à partir du rivage de la mer dite zone « des cinquante pas du roi », dans le but de construire des ouvrages de défense le long du rivage des Antilles et de la Réunion. Cette zone a ensuite été rattachée au domaine public de l'Etat.

Dans cette zone, les terrains sont réservés à des usages publics où à des activités liées à la mer. En zone urbanisée, les aménagements sont limités. Ils doivent être identifiés au chapitre valant SMVM et faire l'objet de mesures compensatoires. Les changements d'affectation soumis à enquête publique.

¹⁸² ANNEXE 6 : Zone des cinquante pas géométriques.

¹⁸³ ANNEXE 7 : Schéma représentatif des 50 pas géométriques et du Domaine Publique Maritime

Cette zone doit permettre la protection du littoral, mais il est nécessaire de s'interroger sur le rôle de l'Etat dans cette protection. La zone des « cinquante pas géométriques » ne doit pas constituer pour l'Etat, une réserve foncière cédée aux communes ou occupants privés.

La GIZC est un instrument privilégié de protection du littoral et du milieu marin, permettant une approche d'amont en aval.

B - La Gestion Intégrée du littoral Ouest de l'île de la Réunion

Le Conseil Régional de la Réunion en collaboration avec le territoire de la côte ouest (TCO), le Département et les services de l'Etat, a souhaité répondre à l'appel à projet national de « Gestion Intégrée des Zones Côtières » piloté par la DIACT et le Secrétariat Général de la Mer. Ce projet de « Gestion intégrée du littoral de l'Ouest de l'île de la Réunion » s'inscrit dans l'agenda 21 de la Réunion. Il doit permettre une meilleure gestion du littoral ouest de l'île.

Le projet s'attache à l'intégralité du littoral et des bassins versants associés des communes de la Possession, du Port, de Saint-Paul, de Trois-Bassins et de Saint-Leu (le TCO), ainsi que le littoral et les bassins associés des communes des Avirons et de l'Etang-Salé. Un périmètre plus limité a été défini pour une démarche expérimentale, qui s'étend du Cap La Houssaye à la Petite Ravine, ainsi que les bassins versants susceptibles d'avoir une incidence sur le milieu. Cette zone du littoral Ouest a été choisie dans le cadre de ce projet GIZC¹⁸⁴ puisqu'il est soumis à de nombreuses pressions et pollutions d'origine urbaine, agricoles, industrielles...

« Les objectifs de la GIZC définis par la Région sont les suivants :

- Préserver le récif corallien grâce à la création de la Réserve Naturelle.
- Développer qualitativement l'offre de loisir, touristique et hôtelière sur la zone du récif corallien.
- Gérer les conflits d'usages entre les acteurs du territoire liés directement à la fréquentation du lagon.

¹⁸⁴ DAVID G., MIRAULT E., QUOD J.P., THOMASSIN A., « Les concordances territoriales au cœur de la gestion intégrée des zones côtières : l'exemple de la Réunion », Interactions Nature-Société, analyse et modèles, La Baule, 2006.

- Gérer les conflits d'usages entre les acteurs du territoire liés aux apports du bassin versant¹⁸⁵ ».

Le projet GIZC doit conduire à la mise en place d'une approche transversale et à l'amélioration de la collecte et de l'échange d'informations entre les acteurs compétents. Il s'agit d'élaborer de nouveaux instruments de « gouvernance » du littoral.

Le projet GIZC a donc pour objectifs de préserver le récif corallien par la gestion de la Réserve Naturelle Marine et du développement économique du littoral.

Située sur le domaine public maritime de la Réunion, la Réserve Naturelle Marine concerne les écosystèmes marins côtiers entre Le Cap Lahoussaye et l'Etang Salé. Avec une surface de 35 km², la réserve marine couvre environ 40km de côte, dont 20 km de barrière corallienne. Dans les terres, elle s'étend jusqu'aux zones immergées durant les grandes marées. Elle a été créée par le décret du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion¹⁸⁶. Le gestionnaire de la réserve a été désigné par le préfet, il s'agit du Groupement d'Intérêt Public Réserve Nationale Marine de la Réunion.

La réserve marine est une réponse réglementaire aux différents conflits d'usage, et permet la protection d'un patrimoine marin important. Cet outil a permis la création d'une stratégie de gestion par la mise en œuvre d'un plan de gestion.

Les objectifs de la réserve sont les suivants :

- la protection du récif corallien, et des ressources halieutiques,
- la conservation d'une biodiversité élevée,
- jouer un rôle significatif dans la lutte contre les pressions anthropiques exercées sur les bassins versants, tel que l'agriculture raisonnée, le développement de l'assainissement des eaux usées...,
- la régulation des usages,
- la sensibilisation de la population à une utilisation plus respectueuse du patrimoine, et à un changement des comportements.

¹⁸⁵ Conseil Régional de la Réunion : www.regionreunion.com

¹⁸⁶ Décret n°2007-236, du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, JO 23 février 2007.

La réglementation de la réserve est établie en trois niveaux. Le niveau 1 dont les règles sont applicables à toute la réserve. Ce niveau correspond au périmètre général de la réserve, où les activités produisant des nuisances majeures sont interdites ou réglementées. Le niveau 2 correspond à la zone de protection renforcée. Aux règles générales de niveau 1, s'ajoutent des règles supplémentaires. Les prélèvements et certaines activités nuisibles pour le milieu sont strictement encadrés. Enfin, le niveau 3 correspond à la zone de protection intégrale, où toutes activités humaines sont interdites pour permettre le repeuplement des récifs.

Des gardes sont assermentés et commissionnés pour faire appliquer la réglementation. Les infractions à cette réglementation sont passibles de sanctions.

CONCLUSION

Au regard de l'étendue du thème choisi, le présent travail constitue une analyse générale et sommaire de la protection de la ressource en eau à la Réunion. Ce mémoire aborde les principales spécificités du droit de l'eau à la Réunion et présente quelques instruments mis en œuvre dans cette région.

L'Outre-mer possède un patrimoine naturel exceptionnel, mais les menaces qui pèsent sur lui sont très inquiétantes. Ces espaces requièrent une protection élevée étant donné leurs richesses écologiques.

L'eau dans les DOM est une ressource vulnérable, qui mérite de faire l'objet d'études et de protection. Il est nécessaire de rechercher une meilleure adéquation entre les besoins et les ressources.

Comme nous l'avons vu au cours de la présente analyse, l'application du droit de l'environnement et du droit de l'eau en Outre-mer a été laborieuse et reste limitée concernant la protection et la gestion de la ressource. Ce n'est qu'au XXI^{ème} siècle que les Offices de l'eau sont créés en Outre-mer.

L'éloignement ainsi que l'application du droit métropolitain en l'absence de prise en compte des spécificités écologiques des DOM constituent des obstacles à la protection de l'eau et de la biodiversité en Outre-mer.

La politique communautaire a joué un rôle important en matière de préservation de l'eau et des milieux aquatiques. La Directive Cadre Européenne sur l'eau a permis la mise en œuvre d'une approche globale de protection de la ressource. Cependant, l'absence de prise en compte des spécificités de l'Outre-mer, rend son application difficile sur ces territoires. Les instruments d'application de la DCE n'ont pas été adaptés aux milieux insulaires tropicaux. Les spécificités de DOM n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration de la Directive.

En outre, en application de la DCE, une définition du bon état des masses d'eau doit être établie. Le bon état est mesuré sous la forme d'un écart à une référence. Cependant, la Réunion dispose de très peu de données relatives à la qualité des eaux. Ainsi, un Programme d'acquisition de données sur la période 2009-2012 a été lancé par la DIREN en partenariat avec le CNRS, afin de définir le bon état des eaux. Ce programme de recherche a pour objectif d'élaborer des indices de qualité des eaux, afin de connaître la situation et l'évolution des masses d'eau. En outre, un réseau piscicole a été mis en place à la Réunion en 2000 sur les macroinvertébrés.

Sur l'appui de nouvelles données sur la qualité des eaux, il s'agit d'améliorer la protection de la ressource, en renforçant le droit de l'eau. La détérioration de la qualité de la ressource, exige d'octroyer au droit de l'eau des instruments plus contraignants. Les lois permettent de définir les compétences et responsabilités de chaque acteur et institution. La France doit se doter d'instruments juridiques, de lois et d'institutions adaptés aux spécificités des Départements d'Outre-mer, pour assurer une meilleure gouvernance de l'eau. Les spécificités et la vulnérabilité des DOM doivent contribuer à l'adaptation des textes. Le droit doit saisir l'insularité. Il est nécessaire d'aménager les textes existant, en prenant en compte les spécificités écologiques ultramarines (insularité, vulnérabilité des écosystèmes...). Il s'agit de créer une force contraignante du droit, proportionnelle aux enjeux de ces milieux insulaires.

Outre la mise en place d'instruments juridiques de protection des ressources plus contraignants et spécifiques aux espaces insulaires, il s'agit notamment d'acquérir une volonté politique des acteurs locaux et des citoyens.

L'Etat est propriétaire et gestionnaire du Domaine Public Maritime (DPM), il est donc responsable de la mise en œuvre des Directives européennes. La domanialité publique des eaux en Outre-mer entraîne des effets juridiques spécifiques tels que l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité, certaines règles de conservation du domaine public comme l'obligation d'entretien, d'aménagement, une police de conservation... Elle contribue à une gestion équilibrée de la ressource. Mais il faut s'interroger sur le rôle réellement joué par l'Etat propriétaire et gestionnaire du DPM ? Le Domaine Public Maritime ne doit pas être perçu comme une réserve foncière pour l'Etat permettant le développement économique.

La diversité des acteurs intervenant dans la gestion de l'eau implique notamment une meilleure coordination, concertation et cohérence des actions.

Force est de constater que la frontière terre-mer au sein des services de l'Etat, limite leurs compétences. Cependant, l'eau douce est indissociable de la mer. Le droit doit légitimer le rôle de chacun et permettre une protection d'amont en aval.

Il est également nécessaire de mettre en place des moyens de contrôles plus stricts, une meilleure transparence des informations et des actions, de développer la participation et la sensibilisation de la population. Il s'agit d'interroger les acteurs sur la valeur qu'ils souhaitent donner à la protection de l'eau et à leur richesse écologique. Quel niveau de contraintes juridiques souhaitent-ils voir appliquer pour cette protection?

Les juridictions et les administrations, au regard de leur pouvoir de police administrative ou judiciaire, ainsi que les acteurs, citoyens et associations ont un rôle important à jouer dans le domaine de la protection de la ressource en eau. Ils doivent prendre conscience de l'importance de l'application de ces règles. C'est par le renforcement des moyens administratifs et judiciaires que les contraintes permettant la protection des espaces insulaires seront efficaces.

Une conférence de l'Union Européenne et de l'Outre-mer relative aux « stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité » s'est déroulée à La Réunion du 7 au 11 juillet 2008, réunissant des représentants des RUP et des Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM), ainsi que des délégués d'Etats membres de l'Union Européenne, des institutions européennes, d'organisations internationales et régionales, d'instituts de recherche, et de la société civile. Cette conférence avait pour objectifs de susciter une prise de conscience de l'importance de protéger le patrimoine naturel exceptionnel de l'outre-mer européen et de mettre en place une stratégie politique européenne de protection.

Cette conférence révèle une certaine prise de conscience de l'Union Européenne, de l'importance de protéger la richesse écologique de l'outre-mer.

Face à l'ouverture de cette conférence, un accord territorial d'application Outre-mer du Grenelle de l'environnement a été signé. Cet accord marque le lancement du Programme « GERRI » c'est-à-dire, le Grenelle Environnement à la Réunion, Réussir l'Innovation. Il doit

permettre le Développement Durable Intégral en 2020, et l'autonomie énergétique de la Région en 2025.

Pour conclure, l'eau fait et va faire l'objet de nombreux conflits d'usages. La protection de la ressource en eau et de la biodiversité des territoires ultramarins est un combat humanitaire. Il s'agit de sauvegarder cette richesse écologique pour les générations futures. Un équilibre doit être trouvé entre la sanctuarisation et le développement économique.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Carte de l'île de La Réunion

ANNEXE 2 : Projet d'Irrigation du Littoral Ouest

ANNEXE 3 : Schéma représentatif de l'occupation des sols sur l'Ouest de l'île de la Réunion

ANNEXE 4 : Mise en œuvre de la DCE

ANNEXE 5 : Schéma relatif aux SAGE de la Réunion

ANNEXE 6 : Schéma représentatif des 50 pas géométriques et du Domaine Publique Maritime

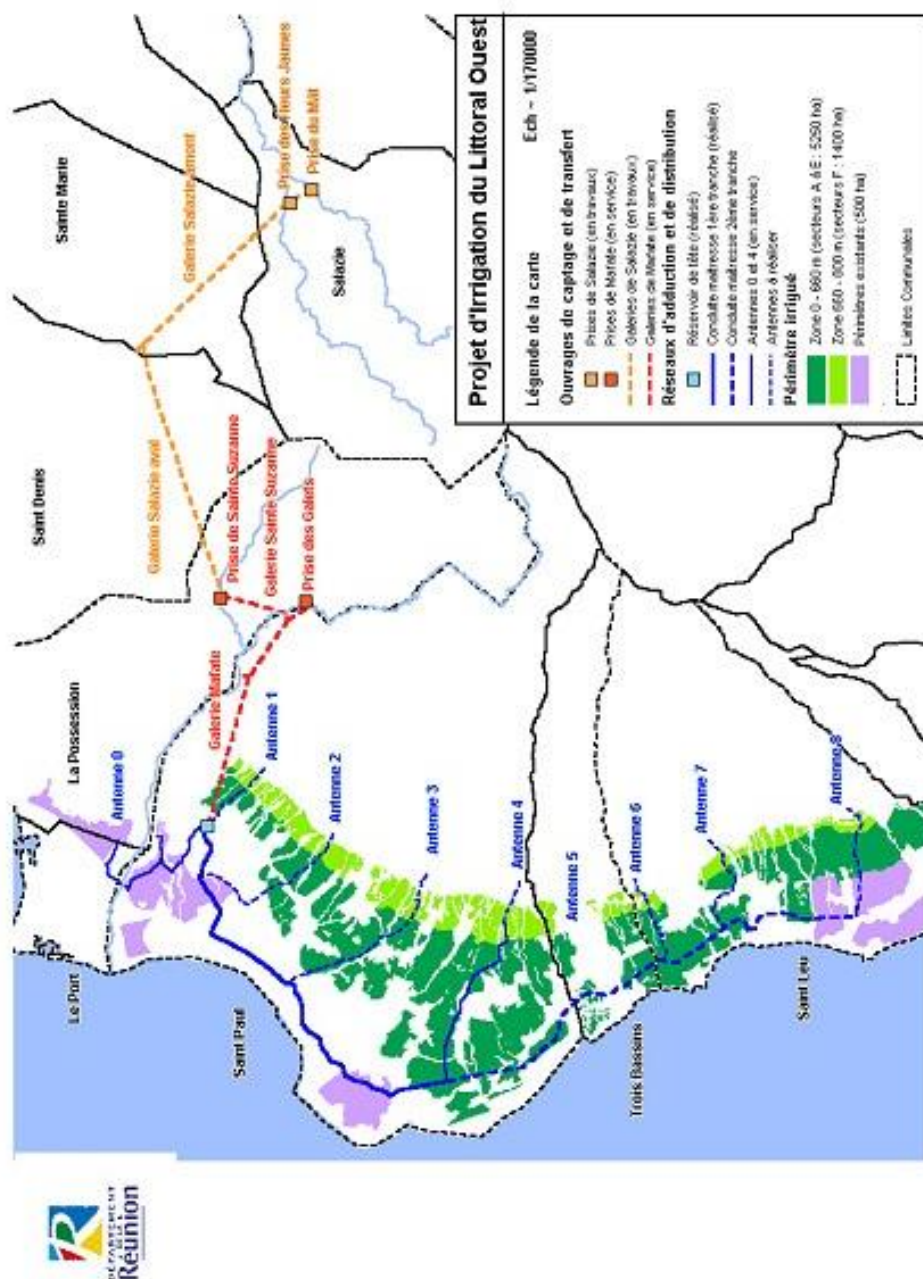
ANNEXE 7 : Zone des cinquante pas géométriques

ANNEXE 1 : Carte de l'île de La Réunion :



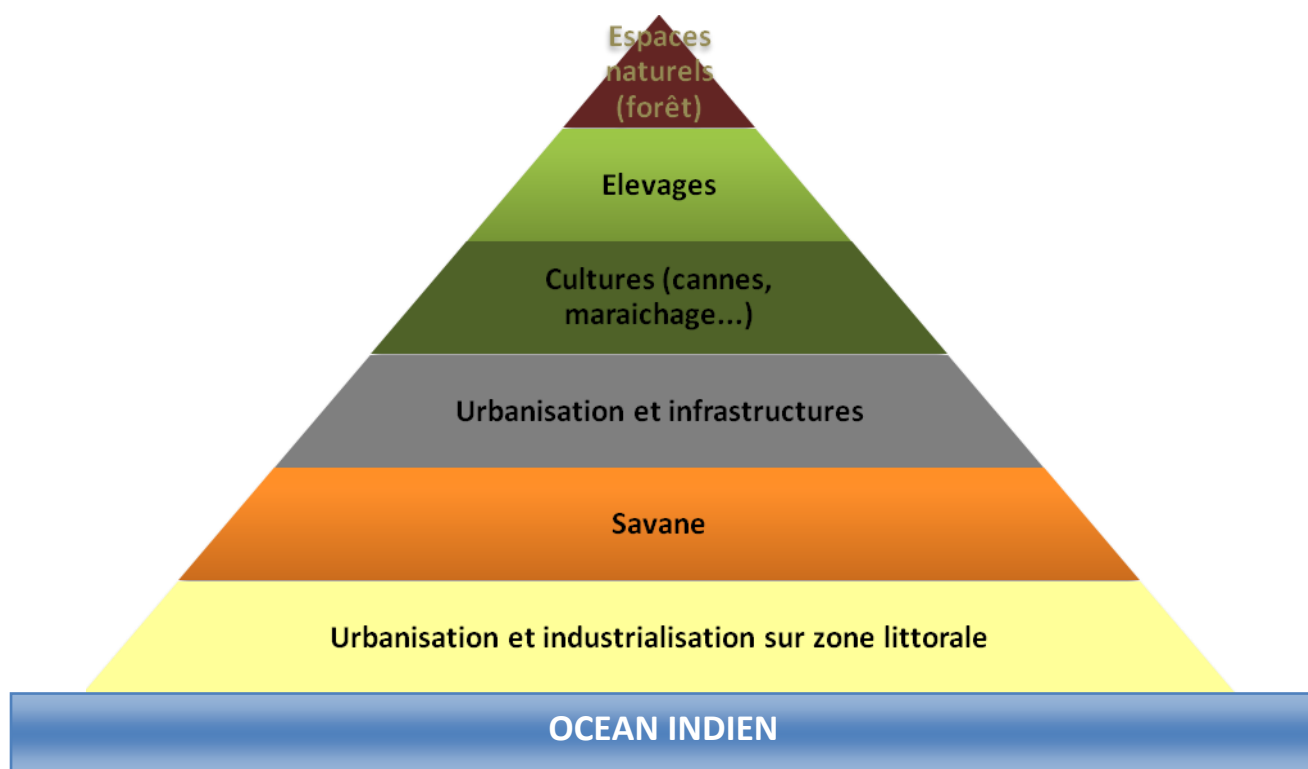
www.reunion-directory.com

ANNEXE 2 : Projet d'Irrigation du Littoral Ouest :

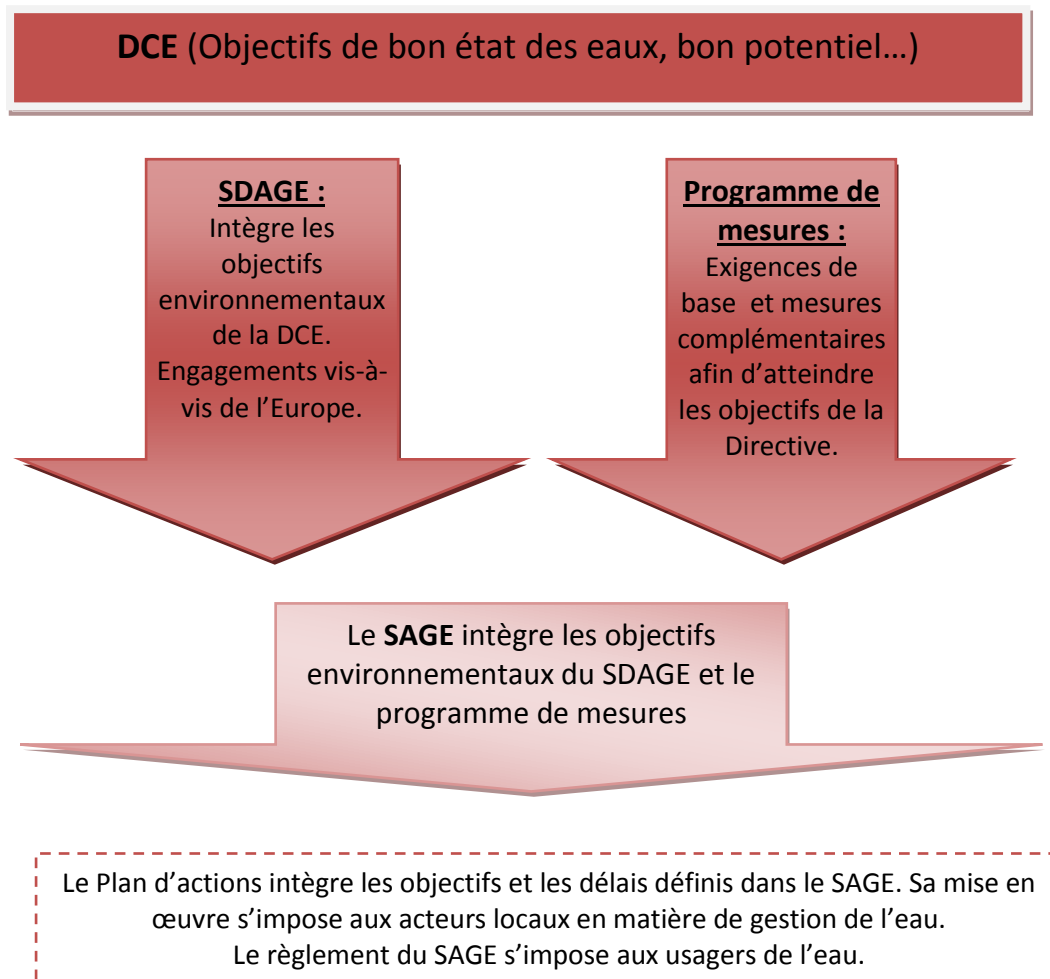


<http://www.cg974.fr/>

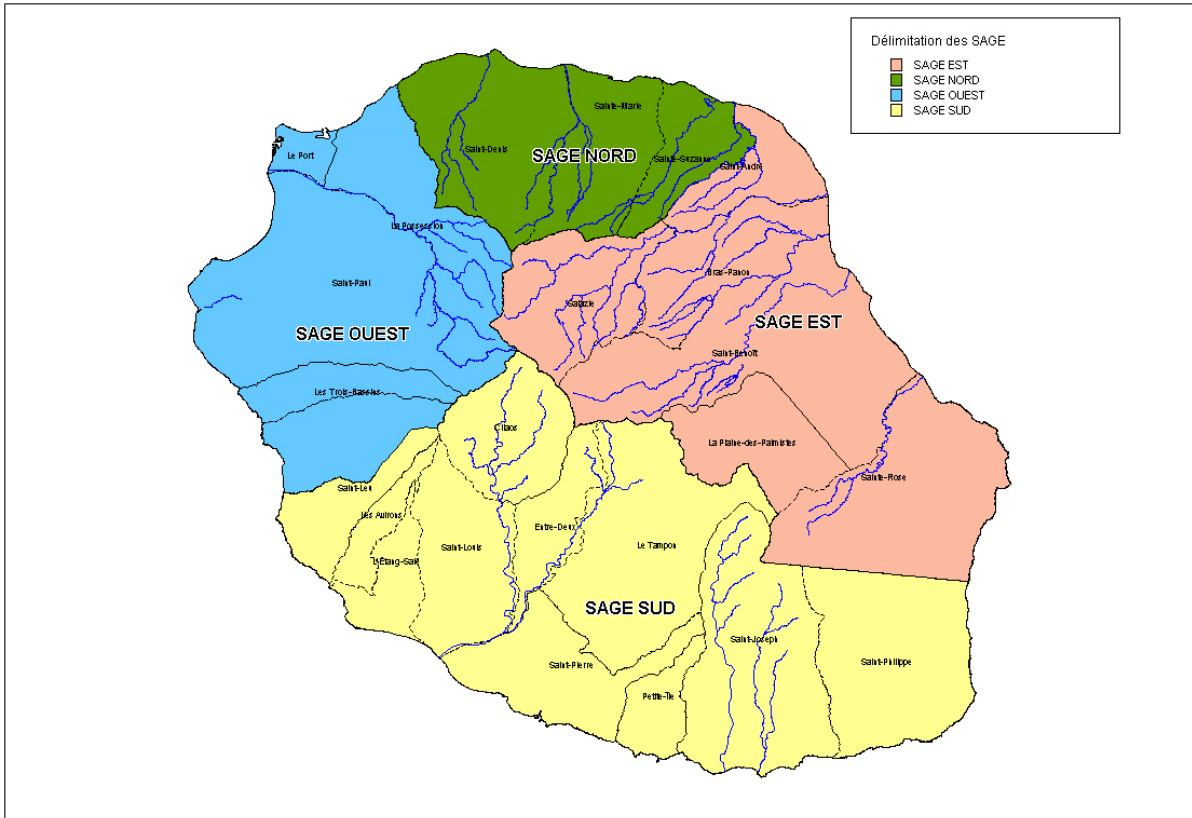
**ANNEXE 3 : Schéma représentatif de l'occupation des sols sur l'ouest de
l'île de la Réunion :**



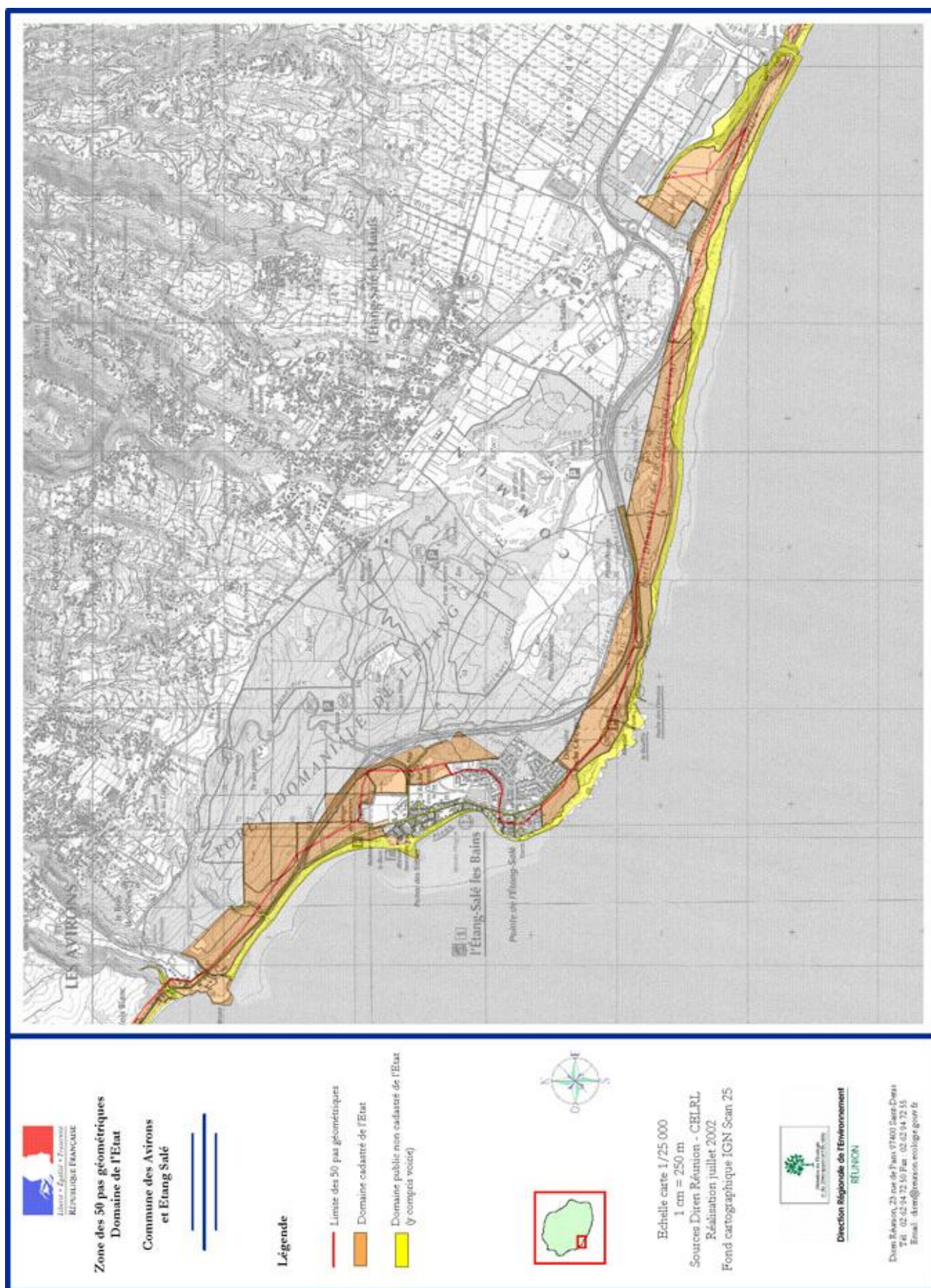
ANNEXE 4 : Mise en œuvre de la DCE



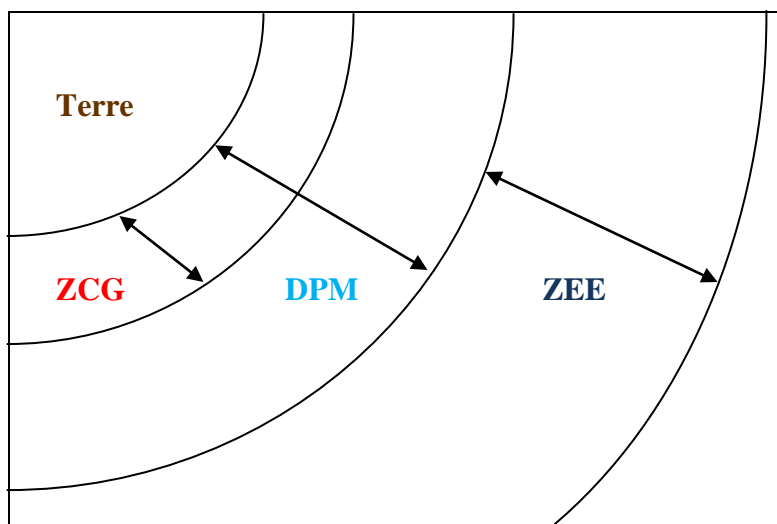
ANNEXE 5 : Schéma relatif aux SAGE de la Réunion



ANNEXE 6: Zones des cinquante pas géométriques



ANNEXE 7 : Schéma représentatif des 50 pas géométriques et du Domaine Public Maritime



ZCG : Zone des cinquante pas géométriques, à compter de la limite du rivage de la mer.

DPM : Domaine public maritime.

ZEE : Zone économique exclusive.

BIBLIOGRAPHIE

- **Ouvrages :**

Généraux :

ALFANDARY E., *Droit de l'eau : gestion et protection*, Mb formation, Droit mode d'emploi, 2003, 70p.

DROBENKO B., *Droit de l'urbanisme*, Gualino éditeur, coll. Mémentos, 5^e éd., 2009.

DROBENKO B., *Droit de l'eau : à jour de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (EMA) et de ses décrets d'application*, Gualino, coll. Mémentos LMD, Paris, 2007, 330 p.

DROBENKO B., SIRONNEAU J., *Code de l'eau*, Ed. Johanet, Paris, 1^{ère} édition, 2008, 1449 p.

FRANCE, *Pollution des eaux : redevances*, Paris, Direction des journaux officiels, 2003.

FROMAGEAU J., *Genèse du droit de l'environnement : Volume II, Droit des espaces naturels et des pollutions*, l'Harmattan, Paris, 2001, 282 p.

GAZZANIGA J-L., *L'eau : usages et gestion*, Litec, coll. Guide pratique de l'administration territoriale, Paris, 1998, 316 p.

LAVIEILLE J.M., *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., coll. Le Droit en questions, Paris, Ellipses 2004, 191p.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Droit public, Paris, 2003.

ROMI R., *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 6^e éd., 2007.

VALIRON F., *Politique de l'eau en France de 1945 à nos jours*, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées, Paris, 1990, 149 p.

VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, Thémis, 2007.

Spécifiques :

BERNADIE N. et TAGLIONI F., *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires*, Karthala, 2005, 439p.

BRETON J-M., *Gestion des ressources en eau et développement local durable*, Karthala – Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, 2008, 410 p.

FERRARI S., *Eau et littoral : préservation et valorisation de la ressource dans les espaces insulaires*, Karthala - Université de La Réunion, coll. Îles et pays d'outre-mer, 2003, 335 p.

LASSERE F., *Transfert massif d'eau*, Presses université du Québec, 2005, 610p.

- **Articles :**

- Généraux :**

BILLET P., « *L'usage de l'eau mis en règle : entre droit des équilibres et équilibre des droits* », Environnement n° 7, Juillet 2005, étude 17.

BILLET P., « *Aspects environnementaux du Livre vert de la Commission sur les mers et océans et de la communication sur la gestion intégrée des zones côtières* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5, mai 2009.

BILLET P., « *L'assistance technique des départements en matière d'eau, d'assainissement et d'entretien des milieux aquatiques* », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°23, 2 juin 2008.

BILLET P., « *La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la Directive 2000/60 du 23 octobre 2000 sur l'eau* », Droit de l'environnement n°125, janvier/février 2005.

DROBENKO B., « *Commentaire de la directive : directive eau : un cadre en trompe-l'œil ?* », REDE n°4/2000, p 381.

DROBENKO B., « *De la pratique du minimalisme : la transposition de la directive cadre eau* », RJE n°03/2004, p 241.

GHEZALI M., « *De la recommandation de 2002 au Livre Vert de 2006 : quelle stratégie européenne pour la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5, mai 2009.

LOZACHMEUR O., « *Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5, mai 2009.

MULLER S., « *Le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE), outil de la gestion locale de l'eau* », Droit de l'environnement n°125, janvier/février 2005.

PRIEUR M., « *Un nouveau protocole sur la gestion intégrée des zones côtières : protocole de Madrid du 21 janvier 2008* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5, mai 2009.

PRIEUR M., « *Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5, mai 2009.

SIRONNEAU J., « *la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : entre restauration et révolution* », BDEI n°13/2008, la réforme du droit de l'eau, 2nd partie.

Spécifiques :

BILLET P., « *Le contrôle de l'assiette de la redevance pour prélèvement d'eau par les offices de l'eau des DOM* », Environnement n°1, Janvier 2006, comm. 5.

BILLET P., « *Les déclarations nécessaires à l'établissement de la redevance pour prélèvement d'eau dans les DOM* », Environnement n°3, Mars 2006, comm. 27.

COLLIN P., « *Quel est le régime juridique de la zone des cinquante pas géométriques ?* » Bulletin Juridique des Collectivités Locales n° 5/04.

LE CORNEC E., « *Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement* », RJE n°1/2000, p 31.

VITALIEN Christian, « *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation* », Ecole Nationale d'Administration, Revue française d'administration publique, n° 101 2002/1, pages 115 à 126.

• Rapports et études :

Généraux :

COMITE FRANÇAIS DE L'UNION MONDIALE POUR LA NATURE, « *1986-2006 : 20 ans de la loi Littoral- Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels* », 2006.

COMMISSION EUROPEENNE, Direction générale de l'environnement, *Mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*, office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002, 44 p.

CONESA ALCOLEA I., *L'eau et l'Union Européenne : un guide sur la politique, sa mise en œuvre et ses instruments*, IFREMER, 2001.

Spécifiques :

DAVID G., MIRAULT E., QUOD J.P., THOMASSIN A., « *Les concordances territoriales au cœur de la gestion intégrée des zones côtières : l'exemple de la Réunion* », Interactions Nature-Société, analyse et modèles, La Baule, 2006.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT REUNION, *Etat des lieux du district hydrographique de la Réunion*, Caractérisation du district, Février 2005.

DOUENCE J.C., *Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer*, SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Centre d'étude des collectivités locales (Pau), Centre d'études administratives (Saint-Denis, Réunion), Centre de recherches sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe (Fort-de-France), TOME 1, SRETIE, 1991.

PREFECTURE DE LA REUNION, *Révision du Schéma d'Aménagement Régional*, Contribution initiale de l'Etat, Mai 2006.

WASSON J-G., CHANDESRIS A., PELLA H., *Hydro-écorégions de l'île de la Réunion, Propositions de régionalisation des écosystèmes aquatiques en vue de l'application de la Directive Cadre Européenne sur l'eau*, CEMAGREF, Janvier 2004.

- **Sites internet :**

Généraux :

<http://www.code-eau.info/>

<http://europa.eu/scadplus/leg/fr>

http://ec.europa.eu/environment/water/marine/index_en.htm

<http://www.journaldelenvironnement.net/fr>

<http://vertigo.revues.org/>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.eaufrance.fr/>

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

<http://www.documentation.eaufrance.fr/>

Spécifiques :

<http://www.eaureunion.fr/> : Site de l'Office de l'eau Réunion

<http://www.daf974.agriculture.gouv.fr/> : Site de la DAF de la Réunion

<http://www.reunion.ecologie.gouv.fr/> : Site de la DIREN Réunion

<http://www.comitedebassin-reunion.org/> : Site du Comité de Bassin de la Réunion

<http://www.reunion.eaufrance.fr/> : Système d'Information sur l'Eau du Bassin Réunion

<http://www.reunion2008.eu/index.html> : L'Union Européenne et l'Outre-mer

<http://banquededonnees.eaureunion.fr/> : Banque de données sur l'eau à la Réunion

<http://www.regionreunion.com> : Conseil Régional de la Réunion

<http://www.cg974.fr/> : Conseil Général de la Réunion

<http://coraux.univ-reunion.fr/> Base de connaissances sur les coraux de Mascareignes

<http://www.arda.fr/> : Association Réunionnaise de Développement de l'Aquaculture

<http://www.reservemarinereunion.fr/> : Réserve Naturelle Marine de la Réunion

<http://www.tco.re/> : Territoire de la Côte Ouest

• **Organismes consultés :**

○ **Office de l'eau de la Réunion :**

14 ter allée de la forêt

97400 Saint-Denis

Ile de la Réunion

office@eaureunion.fr

BADAT Faïçal, *Chef de service technique*

DUTEN Cécile, *chef administratif et financier*

NAVARRO Olivier, *Ingénieur qualité des eaux*

○ **Direction régionale de l'environnement (DIREN) Réunion :**

12 allée de la Forêt

Parc de la Providence

97400 Saint Denis

Ile de la Réunion

diren.reunion@developpement-durable.gouv.fr

BENNEVAUD Sonia, *Chargée de mission planification, secrétariat comité de bassin*

- **Direction de l'agriculture et de la forêt (DAF) Réunion :**
Boulevard de la Providence
97489 Saint Denis cedex
daf974@agriculture.gouv.fr

CHANUT Jacques, *chef d'unité, instructeur eaux souterraines*

- **Territoire de la Côte Ouest (TCO) :**
BP49 1
Rue Eliard Laude
97822 Le Port
courrier@tco.re

Association de protection de l'environnement :

- **Société Réunionnaise d'Etude et Protection de l'Environnement et de la Nature (SREPEN):**
30 rue des Deux Canons
97490 Sainte Clothilde
[srepentreunion @ wanadoo.fr](mailto:srepentreunion@wanadoo.fr)

VIGNA Jean Lionel

- **Ecologie Réunion :**
16 chemin Odon
La Plaine
97411 Bois de Nèfles Saint Paul

DERRIEN Roger

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	1
LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
PARTIE I - Le cadre d'intervention du droit de l'eau à La Réunion	11
CHAPITRE 1 : La prise en considération du contexte territorial	12
<i>SECTION 1 - Au regard des caractéristiques de la ressource en eau</i>	13
I - La Réunion : une île de contrastes.....	14
A - L'inégale répartition de la ressource en eau à la Réunion	14
B - Le projet de basculement des eaux d'Est en Ouest	16
II - Les impacts du projet d'Irrigation du Littoral Ouest	17
A - Les impacts environnementaux du projet	17
B - Les convoitises de l'or bleu.....	19
<i>SECTION 2 - Au regard de l'état des eaux et des milieux aquatiques</i>	21
I - Dégradations de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.....	22
A - Dégradations d'origine naturelle.....	22
B - Dégradations d'origine anthropique.....	23
II - Les enjeux majeurs.....	26
A - Enjeux écologiques	26
B - Enjeux socio-économiques.....	27
CHAPITRE 2 : Un contexte juridique adapté	28
<i>SECTION 1 - L'impact du droit communautaire</i>	29
I - Le droit applicable à la Réunion.....	30
A - Le statut des Départements d'Outre-mer dans l'Union Européenne	30
B - Présentation de la Directive cadre européenne sur l'eau.....	33

II - Le droit communautaire appliqué à la Réunion	43
A - Quelle évolution de la réglementation?	43
B - Les nomenclatures et référentiels de mesures de la DCE sont-ils adaptés aux spécificités des DOM ?	50
<i>SECTION 2 - La portée du droit interne</i>	<i>53</i>
I - L'application du droit commun dans les DOM.....	54
A - Principe d'assimilation et principe d'adaptation.....	54
B - Le droit de l'eau et des milieux aquatiques dans les DOM.....	56
1°) la loi sur l'eau de 1964.....	56
2°) La loi pêche du 29 juin 1984	57
3°) La loi du 3 janvier 1992.....	57
4°) La loi du 2 février 1995, dite « Barnier »	59
5°) La loi de transposition de la Directive cadre sur l'eau du 21 avril 2004	59
6°) La loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006	60
II - L'effectivité du droit interne dans les DOM.....	61
A - La portée des lois sur l'eau	61
B - La rareté des instruments juridiques spécifiques aux milieux insulaires	62
PARTIE II - Les spécificités du droit de l'eau à la Réunion	64
CHAPITRE 1 - Au regard du cadre d'intervention.....	65
<i>SECTION 1 - le statut juridique de l'eau</i>	<i>66</i>
I - Le principe de la domanialité publique des eaux en Outre mer	67
A - Genèse du principe.....	67
B - La consécration jurisprudentielle et textuelle du principe	70
II - La particularité de la domanialité publique des eaux en Outre-mer	72
A - Le régime particulier des eaux pluviales.....	72
B - Le droit de l'eau adapté aux particularités de l'Outre-mer	73
<i>SECTION 2 - Les acteurs compétents dans le domaine de l'eau</i>	<i>76</i>
I - Le rôle des collectivités territoriales	77
A - La Région	77

B - Le Département	79
C - Les Communes et groupements de communes	81
II - L'adaptation des institutions aux spécificités locales	84
A - Les missions des services de l'État dans le domaine de l'eau	84
1°) La Mission interservices de l'eau (MISE)	84
2°) Le chef de pôle régional « environnement et développement durable » dans le domaine de l'eau.....	85
3°) Le Service unique de la Police de l'Eau (SPE).....	86
4°) La Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales	88
5°) La Direction Départementale de l'Equipeement	89
6°) La Direction Régionale de l'Environnement	90
7°) Brigade de la Nature de l'Océan indien (BNOI)	91
8°) Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement et la Direction des Services Vétérinaires.....	91
9°) Direction Régionale et Départementale des Affaires Maritimes de La Réunion et des Iles Eparses (DRDAM) :	92
B - Les institutions spécialisées	94
1°) Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)	94
2°) Le Comité de bassin.....	95
3°) L'Office de l'eau.....	97
4°) Les commissions locales de l'eau (CLE).....	101
CHAPITRE 2 : Au regard des modalités de mise en œuvre	103
<i>SECTION 1 - Les instruments de planification</i>	104
I - Les instruments spécifiques au domaine de l'eau : de la réglementation européenne à la planification locale	105
A - Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)	105
1°) Le régime juridique du SDAGE	105
2°) L'élaboration et l'adoption du SDAGE.....	106
3°) Contenu du SDAGE	107
4°) Les apports de la DCE	107
5°) Une portée juridique renforcée	108

B - Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Réunion	109
1°) L'élaboration et l'adoption du SAGE Ouest	110
2°) Contenu du SAGE Ouest	110
a) <i>Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)</i>	110
b) <i>Le règlement</i>	111
3°) Une portée juridique renforcée	112
II - Les instruments intégrant la gestion de l'eau.....	113
A - Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR)	113
B - Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)	115
<i>SECTION 2 - Les mesures particulières de protection</i>	117
I - Protections relatives aux prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine.	118
A - Protections des captages d'eau.....	119
B - La lutte contre les pollutions	123
II - La Gestion Intégrée des Zones Côtières	127
A - La protection du littoral.....	128
B - La Gestion Intégrée du littoral Ouest de l'île de la Réunion.....	132
CONCLUSION	135
LISTE DES ANNEXES	139
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES MATIERES	153